

**INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES IDENTIFIER
LES URGENCES, CRÉER DES DYNAMIQUES**

PROJET D'AVIS

présenté au nom de la

Section de l'environnement

par

Mme Pierrette CROSEMARIE, rapporteure

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
PRÉCONISATIONS	7
▶ IDENTIFIER ET RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES D'EXPOSITION ET D'ACCÈS AUX AMÉNITÉS	7
➤ AGIR SUR LES DÉTERMINANTS SOCIOÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX DE SANTÉ : UNE PRIORITÉ	7
1. Opter résolument pour un changement de paradigme.....	8
2. Produire des données adéquates	9
3. Réduire les expositions et sources d'exposition	12
4. Promouvoir la santé et lutter contre les inégalités de santé environnementale par la transversalité et l'anticipation	16
5. Impliquer la société	17
6. Se donner les moyens d'infléchir les politiques publiques en matière de santé.....	17
➤ RÉDUIRE LES INÉGALITÉS DANS LES TERRITOIRES RURAUX EN AMÉLIORANT LA QUALITÉ DE VIE	20
➤ AMÉLIORER L'ACCÈS AUX AMÉNITÉS ENVIRONNEMENTALES EN MILIEU URBAIN	22
➤ LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS D'EXPOSITION ET D'ACCÈS ENVIRONNEMENTALES OUTRE-MER	26
1. L'adaptation au risque climatique outre-mer : prévenir de nouvelles inégalités	26
2. Poursuivre la lutte dans la crise du chlordécone aux Antilles.....	28
3. Assurer l'effectivité d'accès au droit à l'eau.....	31
4. Vers la réduction des inégalités d'exposition aux risques et nuisances des déchets ménagers outre-mer	34
➤ RÉDUIRE OU ÉVITER UNE TROP GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DANS L'APPLICATION DES NORMES DANS L'UNION EUROPÉENNE	36
➤ IDENTIFIER CLAIREMENT PAR OBJECTIFS LES DIFFÉRENTS FINANCEMENTS DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	38
➤ PRÉVENIR LES ASPECTS SOCIAUX DES MESURES ENVIRONNEMENTALES DANS L'ÉNERGIE	40

➤ PRÉVENIR TOUT RISQUE D'AGGRAVATION DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE.....	42
▶ FAVORISER LA PARTICIPATION AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES.....	44
➤ ORGANISER LES MODALITÉS D'ACTION DES LANCEURS D'ALERTE ET LE SUIVI DES SIGNALEMENTS	44
➤ FAIRE DES NOUVEAUX AGENDAS 21 DE VRAIS PROJETS DE TERRITOIRE, ANCRÉS LOCALEMENT	46
➤ DONNER CORPS AU « DROIT À LA VILLE » EN DÉVELOPPANT LA PARTICIPATION ET EN LUTTANT CONTRE LES INÉGALITÉS DE CAPACITÉ D'ACTION SUR L'ENVIRONNEMENT.....	47
➤ RENFORCER LA DÉMOCRATIE SANITAIRE À TOUS LES ÉCHELONS DE LA SOCIÉTÉ	50
➤ FORMER À LA PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE DÈS LE PLUS JEUNE ÂGE.....	50
▶ DÉVELOPPER RESPONSABILITÉ ET RÉPARATION ENVIRONNEMENTALES.....	51
➤ S'ASSURER QUE LA RÈGLE « POLLUEUR-PAYEUR » EST APPLIQUÉE	51
➤ CONSOLIDER L'APPLICATION EN DROIT FRANÇAIS DU PRINCIPE DE RÉPARATION DU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE...	53
➤ PRÉSERVER LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION, PRINCIPE D'ACTION POUR UN DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	55
➤ MIEUX APPRÉHENDER LES PROBLÉMATIQUES ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES DES ENTREPRISES DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL	56
CONCLUSION.....	61
TABLE DES SIGLES	63
COMPOSITION DE LA SECTION.....	614

1 Le 22 mai 2012, le Bureau du Conseil économique, social et
2 environnemental, a confié à la section de l'environnement la préparation d'un
3 rapport et d'un projet d'avis sur « *Inégalités environnementales et sociales :
4 identifier les urgences, créer des dynamiques* ».

5 La section a désigné Mme Pierrette Crosemarie comme rapporteure.
6

7 *
8 * *
9

10 *Le présent avis est dédié à la mémoire de Patrick Minder*

11
12

INTRODUCTION

13 À quelques mois de l'organisation de la conférence internationale sur le
14 climat à Paris en 2015, il existe un large consensus sur la responsabilité des
15 activités humaines dans le changement climatique et sur la nécessité d'agir pour
16 réduire les émissions de gaz à effet de serre qu'elles génèrent pour limiter
17 l'ampleur des changements à venir.

18 Tous les pays et les populations ne sont pas à égalité face aux changements
19 climatiques tout comme ils sont dans des situations différentes quant à l'accès à
20 l'énergie, à l'eau potable et à l'assainissement. De plus, par leur histoire et leur
21 mode de vie, ce sont les pays occidentaux qui ont été à l'origine de la majeure
22 partie des gaz à effet de serre accumulés dans l'atmosphère, au moins jusqu'à ces
23 dernières années.

24 Relier climat, énergie et social est indispensable.

25 La définition du développement durable que donna en 1987 le rapport
26 Brundtland comme étant le mode de développement qui répond aux besoins du
27 présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux
28 leurs, continue de donner lieu à de multiples interprétations. Le présent avis
29 propose une nouvelle synergie inscrite dans une stratégie globale et de long terme
30 du développement. C'est une préoccupation accordée conjointement aux enjeux
31 économiques, sociaux et environnementaux qui sous-tend cet avis et le rapport.

32 De nombreux paramètres interviennent dans la nécessité d'un changement
33 de logique économique comme l'épuisement des ressources fossiles accessibles
34 dans des conditions techniquement, économiquement et environnementalement
35 acceptables, le changement climatique, la biodiversité, l'énergie, le
36 développement des pollutions ou encore la destruction des écosystèmes. Dans
37 cette construction, il importe de veiller aux conditions d'une nouvelle prospérité

1 économique, à la réduction des inégalités en prévenant des ruptures majeures et
2 en organisant sur le long terme les transitions.

3 Notre conseil a rendu plusieurs avis sur le sujet, présentant un ensemble de
4 propositions aux décideurs politiques et aux acteurs pour concrétiser et amplifier
5 les actions engagées pour une véritable évolution de notre modèle de
6 développement compatible avec les enjeux de la transition écologique. L'avis
7 « *inégalités environnementales et inégalités sociales* » se situe dans leur
8 prolongement. Il explore la dimension nationale en métropole et dans les outre-
9 mer en s'attachant aux relations réciproques entre questions sociales et enjeux
10 environnementaux. Alors que la recherche et l'information sur les inégalités
11 sociales ont beaucoup progressé ces dernières années, les inégalités
12 environnementales font l'objet de travaux depuis peu en France, en s'inspirant de
13 démarches et de politiques menées dans d'autres pays depuis plusieurs décennies.
14 Le Comité français pour le sommet mondial du développement durable de
15 Johannesburg les envisageait en 2002 comme « *une différence de situation entre*
16 *des individus ou des groupes sociaux qui s'apprécie non seulement au regard de*
17 *considérations « écologiques » au sens strict (pollutions, hygiène publique,*
18 *milieux naturels...), mais aussi en termes d'espace vital, de ressources*
19 *renouvelables accessibles, de qualité des établissements humains, de conditions*
20 *de vie, de paysage, etc. que l'on considère comme contraire aux droits ou au*
21 *respect de la personne humaine, et de surcroît susceptible d'engendrer des*
22 *déséquilibres préjudiciables au bon fonctionnement de la collectivité.* »

23 L'avis s'appuiera sur la typologie récente des inégalités environnementales
24 qui distingue les inégalités d'exposition aux risques et aux nuisances et d'accès
25 aux aménités environnementales, les inégalités distributives des politiques
26 environnementales, les inégalités de participation aux politiques publiques et
27 enfin les inégalités d'impact environnemental. Les préconisations avancées se
28 concentrent sur certains aspects de ces inégalités, sans prétendre à l'exhaustivité,
29 et visent à promouvoir dans tous les domaines une logique de prévention.

30

1

PRÉCONISATIONS

2 ► IDENTIFIER ET RÉDUIRE LES INÉGALITÉS 3 ENVIRONNEMENTALES D'EXPOSITION ET D'ACCÈS AUX 4 AMENITÉS

5 La rencontre des inégalités environnementales et sociales de santé constitue
6 le champ de recherches et d'actions prioritaire. Il s'agit en effet d'un enjeu
7 majeur de santé publique, identifié comme tel par l'Organisation mondiale de la
8 santé (OMS). Les principaux développements concernant la santé sont donc
9 regroupés au sein d'une sous-partie dédiée.

10 Les autres thèmes abordés ensuite dans cette partie concernent, sans
11 prétendre à l'exhaustivité, des types d'espaces (ultramarins, ruraux, urbains...).
12 L'échelle territoriale constitue en effet une dimension à part entière à prendre en
13 compte, de même que le cadre d'action tracé par l'Union européenne (UE) pour
14 tous les États membres.

15 ► AGIR SUR LES DÉTERMINANTS SOCIOÉCONOMIQUES ET 16 ENVIRONNEMENTAUX DE SANTÉ : UNE PRIORITÉ

17 La feuille de route de la Stratégie nationale de santé publiée en septembre
18 2013 constate que notre pays est marqué par des inégalités sociales et territoriales
19 de santé persistantes et en voie d'accroissement. « *Ces inégalités traversent
20 l'ensemble de la population et elles vont bien au-delà du constat d'un état de
21 santé dégradé et de difficultés d'accès aux soins pour les personnes les plus
22 démunies. Les facteurs explicatifs de la surmortalité qui frappe les catégories les
23 moins favorisées interviennent pour l'essentiel en amont de la prise en charge
24 proprement médicale des différentes pathologies. Ces catégories cumulent en
25 effet les facteurs de risque : expositions plus fréquentes aux risques
26 environnementaux (toxiques en milieu professionnel, polluants de l'habitat,
27 pollution urbaine), prévalence plus élevée des facteurs de risque
28 comportementaux liés aux modes de vie, moindre accès au dépistage précoce et
29 diagnostic plus tardif des pathologies graves.* »

30 Il est précisé dans la stratégie nationale que « *la part attribuable aux
31 facteurs "sociaux et environnementaux" pèserait pour 80 % dans la constitution
32 des inégalités de santé, soit directement, soit indirectement par leur influence sur
33 les facteurs comportementaux* » et que « *des travaux ont montré que, dans le
34 contexte européen, l'augmentation des dépenses "sociales" a un plus grand
35 impact sur la santé qu'une augmentation des dépenses de soins.* » Les questions
36 sanitaires ne doivent donc plus être réduites à une analyse du fonctionnement et
37 de la performance du système de santé, aussi importants soient-ils.
38 L'augmentation des maladies non transmissibles (MNT) (cancers, maladies

1 cardiovasculaires, diabète, obésité, asthme, maladies chroniques physiques et/ou
 2 psychologiques...) résulteraient pour l'essentiel des conditions de vie (niveau
 3 d'exposition aux pollutions et nuisances, qualité nutritionnelle de l'alimentation,
 4 du logement, situation familiale, niveau d'activités...), elles-mêmes influencées
 5 par des facteurs socioéconomiques (niveau de scolarité, emploi, niveau de
 6 revenu, sentiment d'appartenance à la collectivité...). En constante augmentation,
 7 ces MNT pèsent de plus en plus lourdement sur le système de santé. Le rapport
 8 de la Commission de l'économie et de l'environnement sur la santé et la qualité
 9 de l'air extérieur révèle par exemple que les effets sur la santé de l'exposition
 10 chronique à la pollution de l'air en France métropolitaine peuvent être estimés
 11 entre 20 et 30 milliards d'euros, soit 400 à 500 € par habitant et par an. Ce coût
 12 est à rapprocher de celui du déficit de la sécurité sociale de 13,3 milliards en
 13 2012 (année de référence de l'étude).

14 **1. Opter résolument pour un changement de paradigme**

15 Le droit à la protection de la santé est reconnu par le préambule de la
 16 Constitution de 1946. Garantir à chaque citoyen un égal accès aux établissements
 17 et services de soins et médico-sociaux est donc la première des nécessités.
 18 Toutefois, la santé des populations ne dépend qu'en partie des moyens dont les
 19 sociétés se sont dotées pour assurer à chacun un accès aux soins. La vision
 20 curative de la santé, longtemps prédominante en France, doit être dépassée au
 21 profit d'une vision plus large, ainsi que cela a été rappelé lors de la troisième
 22 conférence environnementale à l'occasion de la table ronde santé environnement
 23 et de la parution du plan PNSE 3. **Le CESE soutient cette adoption du cadre**
 24 **conceptuel développé depuis plusieurs décennies par l'OMS.**

25 « *La santé est un état complet de bien-être physique, mental et social, et ne*
 26 *consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* ». Cette
 27 définition consacre le caractère multifactoriel de la santé, invitant à prendre en
 28 considération ses déterminants individuels, sociaux, économiques et
 29 environnementaux.

30 Adoptée en 1986, à l'issue de la première conférence internationale pour la
 31 promotion de la santé organisée à l'initiative de l'OMS, la Charte d'Ottawa
 32 précise cette doctrine. La santé y est présentée comme une ressource de la vie
 33 quotidienne dont la promotion ne relève pas seulement du secteur sanitaire et
 34 excède les modes de vie pour viser le bien-être. La version française de ce texte
 35 affirme que « *la santé exige un certain nombre de conditions et de ressources*
 36 *préalables, l'individu devant pouvoir notamment : se loger, accéder à*
 37 *l'éducation, se nourrir convenablement, disposer d'un certain revenu, bénéficier*
 38 *d'un écosystème stable, compter sur un apport durable de ressources, avoir*
 39 *droit à la justice sociale et à un traitement équitable.* » Il y est en outre indiqué
 40 que « *la promotion de la santé vise l'équité en matière de santé* », le but étant de
 41 réduire les écarts actuels caractérisant l'état de santé et d'offrir à tous les
 42 individus les mêmes ressources et possibilités pour réaliser pleinement leur

1 potentiel santé. La charte interpelle les acteurs politiques sur leur responsabilité
 2 au regard des conséquences sur la santé de leurs décisions dans tous les secteurs,
 3 considère que « *les liens qui unissent de façon inextricable les individus à leur*
 4 *milieu constituent la base d'une approche socio-écologique à l'égard de la*
 5 *santé* » et prône « *l'évaluation systématique des effets sur la santé d'un*
 6 *environnement en évolution rapide* ».

7 La charte n'engage pas les gouvernements, mais les délégués des trente-huit
 8 pays, essentiellement occidentaux, ayant cosigné la charte se sont notamment
 9 engagés à agir contre l'utilisation de produits nocifs, l'épuisement des ressources,
 10 les conditions et cadres de vie malsains, l'alimentation déséquilibrée. Ils
 11 appellent l'attention sur les questions de santé publique telles que la pollution, les
 12 risques professionnels et l'habitat. Les dispositions prises doivent contribuer à
 13 combler les écarts de niveau de santé dans les sociétés et à lutter contre les
 14 inégalités en matière de santé.

15 Le CESE considère que cette approche généraliste qui vise prioritairement
 16 la promotion de la santé appelle nécessairement des mesures concrètes dans tous
 17 les domaines

18 2. Produire des données adéquates

19 Clarification, structuration et rationalisation sont autant d'axes d'action
 20 prioritaires pour enrichir les connaissances et les rendre opérationnelles.

21 **Le CESE considère que la connaissance et le traitement des inégalités**
 22 **environnementales de santé doivent constituer une priorité.**

23 Au-delà, il est nécessaire d'améliorer les connaissances sur les inégalités
 24 environnementales dans leur ensemble, ainsi que leurs interrelations avec les
 25 inégalités sociales

26 Afin d'organiser la collecte de données de façon rationnelle et efficace et
 27 mettre pleinement à profit celles déjà disponibles, **le CESE estime que le**
 28 **concept d'inégalité environnementale doit être clarifié et stabilisé. La**
 29 **définition retenue doit ensuite être diffusée auprès de tous les acteurs**
 30 **concernés.**

31 Cette validation du concept au niveau national devrait être le point d'orgue
 32 d'un travail de réflexion collectif des producteurs de données reconnus dans les
 33 différents domaines concernés, les recherches sur les inégalités
 34 environnementales étant interdisciplinaires par nature.

35 **Cette clarification doit s'accompagner d'un travail méthodologique**
 36 **associant les instances concernées, afin d'établir un cadre de production de**
 37 **données et d'analyse partagé et cohérent.** Les bases de données géo-
 38 référencées relatives à l'analyse et la surveillance de qualité de l'environnement
 39 se multiplient. Elles concernent des champs divers (contamination des milieux et
 40 exposition des populations, description de sites ou sources de pollution...). Les
 41 diverses structures qui les pilotent mettent en œuvre un mode de production, de

1 gestion et d'accessibilité des données qui leur sont propres. **Le Conseil estime**
2 **donc nécessaire d'engager au niveau national un travail visant à structurer,**
3 **rationaliser et optimiser les réseaux de production, de collecte,**
4 **d'intégration, d'analyse, de partage et de diffusion des données**
5 **environnementales et sanitaires. L'instance ou la coordination chargée de**
6 **cette tâche devrait en outre avoir pour mission de proposer un cadre de**
7 **règles, protocoles et méthodologies à même de clarifier et sécuriser les**
8 **conditions de production, d'accès et d'usage des données.**

9 Enfin, notre assemblée souscrit à **la proposition figurant dans le rapport**
10 **« Vers l'égalité des territoires » consistant à créer un observatoire intégré**
11 **des inégalités environnementales.** De multiples formes sont envisageables, dont
12 celle utilisée pour l'Observatoire de la précarité énergétique, regroupant des
13 acteurs publics et privés cosignataires d'une convention partenariale.

14 Alimenté par les outils de diagnostic, cet observatoire constituerait un pôle
15 de ressources scientifiques et techniques. Il organiserait l'échange de
16 connaissances d'un réseau multidisciplinaire d'acteurs, permettrait
17 l'interopérabilité des systèmes d'information et de bases de données existantes,
18 mais aussi entre données sociales et environnementales. Sa position centrale lui
19 permettrait de faire évoluer les outils d'observation, d'analyse, d'évaluation et
20 d'intervention.

21 À terme, l'observatoire devrait être en capacité d'identifier les zones de
22 surexposition des populations ainsi que leurs déterminants. Par l'amélioration de
23 la connaissance et de la diffusion de l'information il contribuerait à orienter les
24 politiques publiques environnementales, sociales, sanitaires et territoriales en vue
25 de réduire les inégalités. Lieu de ressources et d'échange, l'observatoire serait
26 aussi un outil d'aide à la décision.

27 **La création de cet observatoire serait aussi l'occasion de collecter les**
28 **données existantes et les rendre disponibles en les centralisant à un niveau**
29 **national.** Conservées dans les différentes agences et chez les gestionnaires de
30 risques environnementaux, elles sont la condition *sine qua non* de la production
31 d'un état des lieux des connaissances.

32 Parmi les outils de diagnostic qui se mettent progressivement en place,
33 contribuent à l'appréhension des inégalités environnementales et qui seraient
34 appelés à alimenter l'observatoire, le CESE tient à mentionner la construction par
35 l'INERIS d'un outil intégré d'évaluation spatialisé des risques dénommé
36 Plateforme d'analyse des inégalités environnementales (PLAINE). Cette
37 « plateforme » répond à l'un des deux objectifs phares du PNSE 2 : réduire et
38 gérer les inégalités environnementales, en développant notamment
39 l'interopérabilité et l'accès public des bases de données sanitaires et
40 environnementales. **Il est de première importance que l'INERIS puisse**
41 **consacrer des moyens humains techniques et financiers suffisants pour**
42 **développer le plus rapidement possible cette plateforme, qui constituera à**

1 **terme un outil d'évaluation et d'aide à la décision aux différents échelons**
2 **territoriaux. Les résultats de ses recherches se traduisent notamment en**
3 **cartographies spatiales et temporelles et en outils d'analyse pour orienter les**
4 **mesures de prévention des PRSE.**

5 Convaincu du bien-fondé d'une territorialisation de l'action publique en
6 matière de lutte contre les inégalités environnementales, et sur la base de travaux
7 déjà engagés par certaines régions, **le CESE plaide en faveur d'une**
8 **coopération à ce niveau entre les acteurs de la décision publique et les**
9 **instances productrices de données** afin de :

- 10 - décroïsonner les services ;
- 11 - optimiser les moyens et les ressources allouées ;
- 12 - disposer d'une expertise suffisante sur la donnée ;
- 13 - prendre en compte les attentes des populations ;

14 tout en favorisant l'appropriation de ces résultats, voie de passage obligée
15 du diagnostic vers l'action.

16 **Le CESE estime qu'il conviendra, avec la rigueur scientifique requise,**
17 **de croiser les éléments quantitatifs issus des données statistiques de l'INSEE**
18 **et des données physico-chimiques des milieux et territoires et de développer**
19 **des approches qualitatives et des variables subjectives pour intégrer les**
20 **appréciations et le bien-être des intéressés.** Il deviendra alors possible de
21 dresser des portraits géographiques différents du simple croisement de données
22 statistiques sociales et de données physico-chimiques environnementales.

23 Pour apprécier la santé environnementale, plusieurs régions ont mis en
24 pratique cette démarche. Dans la région Nord-Pas de Calais, elle a permis
25 d'établir un indice de santé sociale, qui a fait l'objet d'une appropriation
26 nationale via l'Association des régions de France, soucieuse de disposer
27 d'indicateurs distincts du PIB mais qui puissent lui être comparés et venir nourrir
28 de nouvelles politiques publiques ou des outils pour les piloter autrement. **Le**
29 **CESE suggère de diffuser et confronter ces travaux afin de populariser la**
30 **démarche et de produire, à terme, des mesures régionales multifactorielles**
31 **comparables.**

32 Dans le domaine sanitaire, les chercheurs examinent le lien entre
33 l'environnement et la santé avec la dimension socioéconomique, lesquels se
34 combinent et se cumulent dans les interactions santé-environnement. Dans ce
35 travail, ils sont confrontés à des insuffisances métrologiques, au coût de la
36 mesure et de la production de donnée, mais aussi à des relations de cause à effet
37 mal caractérisées. Les facteurs de risques n'ayant pas toujours d'effet direct sur la
38 santé, il est en effet difficile de se livrer à un exercice de quantification. De ces
39 limites est né le concept d'exposome, qui construit une vision globale et intégrée
40 des expositions des populations aux agents chimiques, physiques et infectieux,
41 depuis la période prénatale jusqu'au décès. Cette méthode constitue une avancée

1 fondamentale dans la caractérisation des relations causales entre maladie et
 2 facteurs environnementaux. En dépit des difficultés auxquelles cette démarche est
 3 confrontée (variations des niveaux d'exposition dans le temps et l'espace,
 4 multiplicité des agents environnementaux, insuffisance des outils de mesure...),
 5 elle devrait permettre d'affiner les estimations de la morbidité et de la mortalité
 6 liées à l'environnement. **Le CESE partage l'intérêt de ce concept et souhaite**
 7 **qu'il conduise à agir sur l'environnement de façon efficace et volontaire.**
 8 **Pour le Conseil, la priorité doit consister à agir sur les causes**
 9 **environnementales et sociales avérées ou potentielles des maladies non**
 10 **transmissibles plutôt que sur ses effets, au travers de la médecine prédictive.**
 11 Les actions des PNSE, qui promeuvent le développement de nouvelles méthodes
 12 et outils visant à caractériser les expositions à l'échelle d'un territoire en tenant
 13 compte des inégalités de vulnérabilité des populations constituent un progrès
 14 qu'il convient de saluer. Ils facilitent notamment l'identification des zones de
 15 surexposition des populations pour les réduire. À cet égard, le CESE rappelle la
 16 préconisation faite dans l'avis sur les enjeux de la prévention en matière de santé,
 17 rapporté par le P^r Jean-Claude Etienne et M. Christian Corne (2012) de
 18 développer la recherche sur les liens entre environnement et santé : « *les registres*
 19 *français de santé publique concernant nombre de pathologies (...) sont*
 20 *insuffisants. Le CESE préconise que ces registres soient renforcés et non*
 21 *affaiblis, comme semble être la tendance actuelle.* » On ne peut en effet que
 22 déplorer l'absence de registres suffisants et anciens de cancers dans toute les
 23 régions, avec un focus sur les zones de production nucléaire et de retraitement
 24 des combustibles usés, ainsi que des principales unités chimiques. Des dispositifs
 25 devraient être prévus pour les pathologies soupçonnées des perturbateurs
 26 endocriniens (phtalates, bisphénol A...).

27 S'agissant de la recherche sur la détermination des conséquences des
 28 facteurs environnementaux sur la santé, **le CESE réitère des propositions déjà**
 29 **formulées de pérennisation, de développement et de structuration des**
 30 **programmes de recherche.**

31 Il propose notamment de renforcer et de déployer des outils dynamiques
 32 tels que les dispositifs d'observation longitudinaux (analyse par cohortes) comme
 33 l'étude ELFE récemment mise en place en santé publique et environnementale.

34 **3. Réduire les expositions et sources d'exposition**

35 Le champ de l'environnement modifiable défini par l'OMS en 2006
 36 comprend : « *la pollution de l'air, de l'eau, du sol avec des agents chimiques ou*
 37 *biologiques ; le rayonnement ultraviolet et ionisant ; l'environnement bâti*
 38 *(sécurité des bâtiments, infrastructures piétonnes, etc.) ; le bruit, les champs*
 39 *électromagnétiques ; les risques professionnels, les méthodes d'agriculture et le*
 40 *schéma d'irrigations ; les changements climatiques liés à l'activité humaine et la*
 41 *dégradation des écosystèmes* », ou encore « *les comportements individuels liés à*
 42 *l'environnement* ». Les domaines d'intervention sont donc multiples, ce qui

1 justifie en particulier de promouvoir une vision large et transversale des
2 questions de santé publique.

3 *3.1. Gérer les risques liés aux substances chimiques*

4 Plus de six ans après l'entrée en vigueur du règlement Reach sur le
5 commerce et l'utilisation des produits chimiques dans l'Union européenne, il est
6 possible de tirer un premier bilan. L'objectif du texte qui a fait l'objet de longues
7 négociations est d'améliorer les connaissances, de favoriser l'innovation et de
8 remplacer progressivement les substances chimiques les plus dangereuses par des
9 alternatives plus respectueuses de la santé et de l'environnement. Pour continuer
10 à utiliser des substances identifiées comme extrêmement préoccupantes les
11 entreprises doivent obtenir une autorisation délivrée au cas par cas et limitée dans
12 le temps. Avec Reach, ce sont les industriels qui doivent fournir des données à
13 l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) pour mettre leurs produits
14 sur le marché éternisant ainsi le principe d'une inversion désormais de la charge
15 de la preuve. La procédure est longue et complexe. Un tiers des dossiers
16 examinés par l'ECHA présentent des informations incomplètes sur l'identité de la
17 substance, ses dangers intrinsèques, ses utilisations et/ou les niveaux d'exposition
18 estimés. L'ECHA est donc amené à demander des informations complémentaires
19 aux déclarants. Les fiches de données de sécurité comportant des informations de
20 prévention et de maîtrise des risques ont été renforcées par REACH. Le
21 processus fonctionne mais nécessite des campagnes d'information, en particulier
22 en direction des PME qui risquent d'être pénalisées si elles ne remplissent pas
23 leurs obligations réglementaires dans les délais prévus. Le calendrier
24 d'enregistrement des substances chimiques par REACH s'étend jusqu'en 2018.
25 **Le CESE suggère donc que les campagnes d'information et de formation**
26 **soient démultipliées et adaptées aux PME. Le CESE est attaché à ce que**
27 **l'ECHA et les gouvernements assument pleinement leurs responsabilités**
28 **respectives dans la mise en œuvre de REACH.**

29 *3.2. Améliorer l'environnement public et domestique*

30 *a) Maintenir l'effort de réduction des nuisances sonores*

31 S'agissant de l'espace public, notre assemblée estime indispensable de
32 **poursuivre la politique de réduction des nuisances sonores et s'efforcer de**
33 **lier points noirs de l'air et du bruit en points noirs environnementaux en se**
34 **fondant sur des « études de zones ». Ces démarches d'évaluation des risques**
35 **sanitaires pour les populations peuvent aider à :**

- 36 - **identifier les secteurs les plus impactés par les pollutions et**
- 37 **nuisances environnementales ;**
- 38 - **traiter les problèmes de façon transversales pour optimiser**
- 39 **techniquement et financièrement les projets et les interventions ;**

- 1 - **tirer les enseignements de ces opérations pour orienter les projets**
2 **susceptibles de générer des inégalités environnementales fortes :**
3 **infrastructures de transport, activités industrielles concentrées**
4 **etc. ;**
- 5 - **parvenir à une gestion transversale et concertée des zones**
6 **sinistrées d'un point de vue environnemental.**

7 Des actions sont engagées de longue date et les difficultés identifiées depuis
8 longtemps, mais les progrès demeurent lents. Traiter ces sources de pollution
9 atmosphérique et sonore est pourtant essentiel pour les habitants, en particulier
10 ceux résidant à proximité des grandes infrastructures de transport dont les
11 enquêtes révèlent qu'ils comptent souvent parmi les ménages les plus modestes.
12 En effet, début 2014, environ 17 millions de personnes étaient exposés à un
13 niveau sonore dépassant 55 dB(A) du fait de leur proximité avec des
14 infrastructures de transport.

15 Alors que les dépenses générées par les dispositifs de protection et
16 d'isolation des bâtiments sont en augmentation constante depuis les années 2000
17 (les dispositifs de protection représentent à eux seuls 81 % de ces dépenses),
18 celles consacrées aux modifications préventives à la source ralentissent depuis
19 2008 pour s'établir à 426 M€ en 2012.

20 Face à cette situation, **le CESE rappelle que la lutte contre le bruit est**
21 **un enjeu de santé publique et appelle les responsables à agir à la fois sur les**
22 **plans préventif et curatif. Il les engage à se mettre en conformité avec la**
23 **réglementation en établissant un PPBE et en mettant en œuvre de politiques**
24 **visant à réduire le niveau d'exposition des populations. Cette action doit en**
25 **particulier passer par la maîtrise de l'urbanisation, les SCOT et les PLU**
26 **devant être compatibles avec les PPBE.**

27 Par ailleurs, **notre assemblée considère indispensable que les industriels**
28 **poursuivent la R&D dans le domaine de la performance acoustique. Elle a**
29 **naguère permis des innovations qui ont abouti à une réduction très sensible**
30 **de l'empreinte sonore des avions et des véhicules terrestres et une**
31 **amélioration notable performances acoustiques des matériaux.**

32 *b) Améliorer la qualité de l'air*

33 La loi sur l'air de 1996 reconnaît à chacun le droit de respirer un air qui ne
34 nuise pas à sa santé. Au niveau national, cela s'est traduit notamment par
35 l'adoption d'un plan particules en 2009. Au niveau local, c'est dans le cadre des
36 SRCAE, des plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA) et des plans de
37 protection de l'atmosphère (PPA) que les autorités locales ont les moyens d'agir.
38 Il reste qu'en dépit d'une baisse des émissions polluantes entre 1990 et 2012,
39 sept polluants sur douze ne respectaient pas, à cette date, les seuils de qualité
40 fixés pour la protection de la santé humaine.

1 Une consultation des collectivités sur la mise en œuvre des PPA, effectuée
 2 en 2013, a fait apparaître un certain nombre de difficultés. **Notre assemblée**
 3 **appelle à un bilan anticipé de ces plans, avec la rédaction d'un guide sur les**
 4 **retours d'expérience et des bonnes pratiques. Il permettrait de capitaliser**
 5 **sur la base des actions conduites dans les différentes collectivités et**
 6 **d'améliorer la méthodologie.**

7 Le CESE encourage le développement de point de mesures de la qualité de
 8 l'air, y compris dans les villes moyennes.

9 Par ailleurs, l'idée d'expérimenter des zones d'action prioritaires pour l'air
 10 (ZAPA) n'a pas eu de suite, la ministre de l'Ecologie ayant considérée le 12
 11 juillet 2012 que ce dispositif qui consiste à exclure les véhicules les plus
 12 polluants de certaines zones s'avérait « *trop rigide et socialement injuste, car*
 13 *pouvant pénaliser excessivement certains propriétaires de véhicules anciens* ».
 14 **Le CESE appelle à l'élaboration et la publication d'un bilan d'application**
 15 **des trente-cinq mesures du plan d'urgence du comité interministériel**
 16 **« qualité de l'air », qui dépend pour beaucoup de l'implication des collectivités**
 17 **locales : incitations au covoiturage, développement du véhicule électrique en**
 18 **ville, du vélo et de la marche, aides au renouvellement du parc en prenant en**
 19 **compte le pouvoir d'achat des propriétaires des véhicules les plus émissifs,**
 20 **développement, réduction des émissions des installations de combustion**
 21 **industrielles et individuelles... Notre assemblée relève en outre qu'une**
 22 **clarification de l'articulation des dispositifs existants ou à venir s'impose, un**
 23 **plan de réduction des émissions de polluants (PREPA) devant être publié en**
 24 **2015. Dans ce cadre, des objectifs chiffrés de réduction des principaux polluants**
 25 **devront être fixés, pour répondre aux enjeux sanitaires. Un programme de**
 26 **mesures permettant d'atteindre ces objectifs devra ensuite être déployé.**

27 c) Assurer un environnement domestique sain

28 **Le CESE exhorte les pouvoirs publics à renforcer la politique de mise**
 29 **en œuvre du droit au logement opposable pour permettre à chaque ménage**
 30 **d'occuper un logement digne, c'est-à-dire n'exposant pas ses occupants à des**
 31 **risques pour leur santé physique (saturnisme, maladies respiratoires, allergies...)**
 32 **et psychique, ou leur sécurité (installations défectueuses ou dangereuses...).** **Le**
 33 **CESE considère que les dispositifs existants devraient accorder au moins**
 34 **autant d'attention à l'humain qu'au bâti, ce à quoi pourrait aider une**
 35 **meilleure coordination entre les politiques et acteurs locaux des différents**
 36 **champs concernés (social, médical, logement...), laquelle permettrait un**
 37 **gain d'efficacité à moyens constants.**

38 **L'action en faveur d'un habitat décent doit aller de pair avec la**
 39 **résorption de la précarité énergétique, question éminente de santé publique,**
 40 **laquelle sera traitée plus loin dans l'avis.**

1 d) Risques naturels et technologiques

2 La soumission des habitants aux risques naturels et technologiques, qui peut
3 comporter une dimension sociale, mériterait d'être davantage explorée, pour être
4 prise en compte de manière satisfaisante dans les plans de prévention des risques
5 naturels et technologiques.

6 **4. Promouvoir la santé et lutter contre les inégalités de santé**
7 **environnementale par la transversalité et l'anticipation**

8 Le principe de prévention est inscrit dans le droit international, les
9 instruments européens et la législation française. Sa voie d'expression est « *la*
10 *correction, par priorité à la source* ».

11 Dans son rapport de 1994 sur les inégalités en matière de santé
12 environnementale, l'OMS indique que « *de nombreuses inégalités en matière de*
13 *santé environnementale, notamment lorsqu'elles sont liées à des variables*
14 *socioéconomiques ou au sexe des individus, constituent en outre des "iniquités",*
15 *car elles sont injustes et évitables.* »

16 En France, il appartient à l'INPES de bâtir des programmes de prévention
17 et d'éducation pour la santé, mais il lui incombe aussi d'agir en faveur de la
18 prévention en renforçant la capacité des populations à exercer un meilleur
19 contrôle sur leur état de santé et à l'améliorer. De fait, les politiques et actions de
20 prévention ne prennent qu'inégalement en compte la dimension
21 environnementale et le gradient social. Comme le souligne un rapport de l'IGAS
22 sur les inégalités sociales de santé (2011), « *l'agrégat des dépenses de prévention*
23 *dans les comptes nationaux de la santé ne comprend pas les actions visant à*
24 *améliorer le cadre de vie et l'environnement, ni les effets sur la santé d'actions*
25 *relevant d'autres politiques publiques.* » Cette focalisation sur la prévention de
26 l'apparition de maladies (comportements, hygiène de vie, vaccination...), le
27 dépistage et la prise en charge des facteurs de risque comporte en elle-même ses
28 limites au regard de la préoccupation de santé environnementale.

29 Considérant néanmoins qu'il convient de s'appuyer sur les structures
30 existantes, le CESE rappelle que la définition le financement et l'évaluation des
31 actions de prévention et de promotion de la santé sont des éléments clés du
32 pilotage de la santé publique en région, dont les ARS ont la charge. **Il estime que**
33 **c'est à ce niveau ou, mieux, aux niveaux infrarégionaux que la réduction des**
34 **inégalités sociales et territoriales de santé environnement a le plus de**
35 **chances d'aboutir, grâce à l'adaptation des politiques de prévention aux**
36 **besoins spécifiques de chaque population.**

37 Au niveau national, **notre assemblée appelle à la construction d'un**
38 **politique globale, transversale et coordonnée prenant pleinement en compte**
39 **les impacts sur la santé de déterminants situés hors du système de santé.**

1 **5. Impliquer la société**

2 L'implication des acteurs de la société passe en premier lieu par la
3 sensibilisation, l'information et la participation. Or, ces actions sont d'autant plus
4 efficaces qu'elles sont en rapport avec une réalité locale. C'est pourquoi, **le**
5 **CESE considère que c'est au niveau des territoires, en rapport avec des**
6 **situations concrètes, que la diffusion des thématiques santé-environnement**
7 **au moyen d'actions d'information du grand public et de sensibilisation des**
8 **décideurs (élus, services des administrations territoriales, promoteurs,**
9 **aménageurs, bailleurs institutionnels...) et de formation des professionnels**
10 **auront le plus de chances d'avoir un impact positif en termes de**
11 **mobilisation et de prévention.**

12 **Notre assemblée préconise par ailleurs que les villes, dans le cadre de**
13 **leurs projets urbains par exemple, développent une culture du « travailler**
14 **ensemble »** qui démultiplierait leurs capacités d'action. L'efficacité énergétique,
15 et plus particulièrement la rénovation du bâti ancien, peut permettre d'impliquer
16 différents acteurs : les services techniques des villes, le CCAS, les fournisseurs
17 d'énergie, l'ADEME, les instituts de recherche, le monde médical, les
18 entreprises, les associations... Certaines grandes villes se sont d'ores et déjà
19 engagées dans des démarches de cette nature.

20 Des informations sont délivrées aux habitants et aux bailleurs en matière
21 d'efficacité énergétique : systèmes de chauffage, travaux de réhabilitation... Des
22 ateliers de bricolage sont organisés pour les habitants souhaitant réaliser eux-
23 mêmes certains travaux d'efficacité énergétique. Des actions similaires sont
24 conduites dans d'autres communes. Elles présentent l'avantage de favoriser
25 l'acquisition de nouvelles compétences en matière d'écologie urbaine et de
26 gestion des risques. **Notre assemblée appelle au développement de ces**
27 **initiatives au plus près du terrain : elles renforcent la mobilisation autour**
28 **des thématiques environnementales tout en atténuant les inégalités sociales**
29 **en conférant aux citoyens une réelle capacité d'action.** De plus, ces dispositifs
30 favorisent le rapprochement et la coordination des acteurs publics et privés de la
31 ville, en particulier ceux concernés par les questions de prévention des problèmes
32 sanitaires.

33 **6. Se donner les moyens d'infléchir les politiques publiques en matière** 34 **de santé**

35 Les conditions qui influent favorablement ou défavorablement sur l'état de
36 santé font l'objet de choix politiques. Elles entrent dans le champ d'un
37 compromis social, qu'il s'agisse de l'accès aux soins, de la lutte contre les
38 facteurs exogènes de dégradation de la santé ou de l'action en faveur de l'accès
39 aux aménités environnementales. **Le CESE considère donc qu'il convient de**
40 **consacrer le lien entre questions sanitaires et environnementales, au niveau**
41 **national comme territorial, afin d'intégrer les deux problématiques dans**

1 **l'élaboration des politiques publiques, à quelque niveau qu'elles se situent,**
 2 **en évitant des politiques strictement sectorielles et d'actions juxtaposées.**

3 Dans ce cadre, **notre assemblée propose que les exigences dans le champ**
 4 **des inégalités sociales en santé environnement se concentrent sur les**
 5 **territoires marqués par des situations « d'inégalités injustes »** qui, selon
 6 Cyrille Harpet, enseignant-chercheur à l'École des hautes études en santé
 7 publique, se caractérisent par :

- 8 - des cumuls de risques susceptibles d'affecter à plus ou moins long
 9 terme les conditions de vie des populations à leur insu ;
- 10 - des risques disproportionnés sur le plan sanitaire, au regard de la
 11 capacité de s'y soustraire ou d'y remédier ;
- 12 - des ségrégations spatiales discriminantes par rapport à l'accès à des
 13 services ou des aménités ;
- 14 - des niveaux de réponse ou des capacités adaptatives inégales aux
 15 effets sanitaires du fait de la vulnérabilité des populations concernées.

16 Dans ce but, **le CESE préconise d'inscrire systématiquement des**
 17 **objectifs de réduction des inégalités environnementales de santé dans les**
 18 **plans régionaux de santé environnement. Ils concrétiseraient ainsi les**
 19 **orientations dessinées dans le PNSE 2, à savoir « la prise en compte et la**
 20 **gestion des inégalités environnementales, c'est-à-dire la limitation des**
 21 **nuisances écologiques susceptibles d'induire ou de renforcer des inégalités de**
 22 **santé »**, tandis que le PNSE 3 limite ses ambitions à cet égard à une meilleure
 23 caractérisation des inégalités environnementales et territoriales de santé et un
 24 renforcement des échanges entre administrations.

25 **Notre assemblée estime par ailleurs indispensable de repenser les**
 26 **politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Elles devraient**
 27 **intégrer le paramètre d'exposition aux risques et nuisances** créant ou
 28 reproduisant des discriminations environnementales qui impactent le plus souvent
 29 la santé des citoyens les plus modestes. Un programme d'action visant à soutenir
 30 méthodologiquement et financièrement les initiatives de développement urbain
 31 limitant les nuisances environnementales mériterait d'être développé. **Notre**
 32 **assemblée propose en outre que l'Institut de la ville durable**, au sein duquel
 33 sont associées les parties prenantes dans les domaines de la conception urbaine et
 34 des réseaux urbains (État, collectivités, entreprises, société civile), et dont le
 35 travail consiste à organiser la transversalité, **se saisisse de la question des**
 36 **inégalités environnementales et s'efforce de définir des axes d'action visant**
 37 **à les réduire sinon les supprimer.**

38 **Enfin, elle considère qu'introduire dans la loi le principe d'Évaluation**
 39 **d'impact sur la santé (EIS) pourrait aider à la refonte des politiques**
 40 **publiques, d'aménagement urbain en particulier, en y faisant entrer le**
 41 **champ santé-environnement.**

1 Les EIS ont commencé d'être développées dans de nombreux pays
2 (Royaume Uni, Canada, Suisse, Suède, Nouvelle Zélande, Australie...) à partir
3 des années quatre-vingt-dix. Notre pays a commencé de s'intéresser à ce
4 mouvement depuis quelques années. Ces évaluations permettent de prendre en
5 compte la problématique santé dans toutes les grandes politiques publiques
6 (urbanisme, logement, transport, développement économique...) et d'évaluer à
7 cette aune les programmes qui s'y rattachent. Les évaluations permettent d'en
8 minimiser les impacts négatifs immédiats ou de long terme et d'en maximiser les
9 impacts positifs pour la santé et la qualité de vie des habitants et des usagers
10 (amélioration des projets). Elles intègrent les dimensions socioéconomiques,
11 environnementales et sanitaires dans une perspective de réduction des inégalités
12 sociales et territoriales de santé et constituent une méthodologie d'aide à la
13 décision. En effet, à la différence des études d'impacts scientifico-techniques,
14 l'IES repose non seulement sur une conception globale de la santé mais aussi sur
15 une forte implication de la population dans le processus de décision. Elle ne doit
16 donc pas être assimilée au volet sanitaire des études d'impact sur
17 l'environnement.

18 Les EIS ont été introduites dans la loi de santé publique du Québec en 2004
19 et tout projet de loi y est désormais assujéti. L'OMS les a recommandés en 2008
20 pour lutter contre les inégalités sociales de santé, l'identification des facteurs
21 favorables ou défavorables des projets du point de vue de la santé intéressant en
22 particulier les populations les plus vulnérables.

23 Pour ces raisons, **le CESE préconise d'introduire le principe d'EIS dans**
24 **la loi et de les généraliser dans les territoires au travers notamment des**
25 **contrats locaux de santé.** Notre assemblée est d'autant plus attachée à cette
26 démarche qu'elle repose en partie sur l'association des parties prenantes (porteur
27 du projet, experts, techniciens, habitants...). L'analyse est donc fondée à la fois
28 sur des données scientifiques et le point de vue de la population et des acteurs.

29 Pour que ce processus de confrontation des connaissances, qui favorise au
30 travers du dialogue, la compréhension des déterminants environnementaux et
31 sociaux de santé et assoit plus solidement la décision publique, **notre assemblée**
32 **souligne la nécessité de former des évaluateurs à cette démarche.** Elle fait en
33 outre observer que les moyens consacrés à **cette procédure devaient permettre**
34 **de réaliser des bénéfices significatifs grâce au renforcement du potentiel des**
35 **projets et à l'évitement de problèmes environnementaux, sanitaires et**
36 **sociaux, dont le traitement s'avère le plus souvent coûteux et incertain.**

37 Il conviendrait de compléter le dispositif en prévoyant une **évaluation a**
38 **posteriori des effets des politiques mises en œuvre,** en dépit de ses effets à plus
39 long terme que celui du rythme de renouvellement des plans.

40 Le travail de réduction des inégalités s'inscrit dans une ambition globale
41 permettant à chacun de disposer d'un environnement sain.

1 ➤ RÉDUIRE LES INÉGALITÉS DANS LES TERRITOIRES RURAUX EN
2 AMÉLIORANT LA QUALITÉ DE VIE

3 Comme le rappelle le rapport d'information du Sénat de janvier 2013,
4 préparé par Mme Nicoux et M. Bailly, sur « *l'avenir des campagnes* », le monde
5 rural représente 79 % de la superficie de la France métropolitaine, si l'on retient
6 les critères du référentiel de l'INSEE établi par « bassins de vie ». Ce référentiel
7 rural élargi regroupe avec l'espace à dominante rurale, l'ensemble des communes
8 périurbaines et les pôles urbains de moins de 30 000 habitants. Ainsi délimité, le
9 territoire rural abrite un peu plus du tiers de la population française (36 %). Le
10 bassin de vie correspond au « *plus petit territoire sur lequel les habitants ont*
11 *accès à la fois aux équipements courants et à l'emploi* ». L'espace rural est ainsi
12 constitué de bassins de vie qui intègrent à la fois des espaces ruraux et des
13 espaces urbains.

14 Cet espace rural est souvent marginalisé dans les politiques publiques. La
15 situation y est cependant très contrastée. Certains de ces territoires concentrent en
16 effet des difficultés économiques alors que d'autres bénéficient d'une situation
17 plus favorable, voire plutôt favorable, notamment ceux dont l'industrie
18 touristique est dynamique.

19 Selon une étude de l'INSEE publiée en octobre 2014 (MM. Reynard et
20 Vialette, Insee première, n° 1519) établie sur la base plus étendue des « territoires
21 de vie » (plus de 50 000 habitants) la situation la plus défavorable est celle des
22 trois millions d'habitants résidant dans des territoires qui sont à la fois isolés, peu
23 urbanisés, hors de l'influence des grands pôles et dont les indicateurs de qualité
24 de vie (accès aux services y compris médicaux, niveau d'études, niveau de
25 revenu net imposable moyen, indice de mortalité) sont les plus défavorables
26 parmi les huit catégories de territoires de vie retenues. Inversement, ils sont dans
27 une situation très favorable concernant deux indicateurs environnementaux : la
28 part des espaces artificialisés dans le territoire est très inférieure à la moyenne
29 nationale et la part des actifs occupés résidant à moins de trente minutes de leur
30 lieu de travail est quant à elle supérieure. La catégorie dite des « *territoires de vie*
31 *de bourgs et petites villes en situation intermédiaire* » est dans une situation
32 comparable, elle totalise 7,8 millions d'habitants.

33 Le Sénat l'a souligné, les territoires ruraux, en particulier grâce aux espaces
34 naturels, aux paysages, offrent de nombreuses aménités ou externalités positives.
35 Plus largement, lors d'un débat organisé sur l'hyper-ruralité en novembre 2014,
36 les sénateurs ont mis en évidence trois contributions des espaces ruraux à la
37 société. La première est environnementale. Des relations, des équilibres
38 séculaires entre l'homme et la nature ont produit des écosystèmes, parfois très
39 spécifiques (marais poitevin...), qu'il faut préserver. Les services rendus sont
40 innombrables depuis la pollinisation jusqu'à la filtration par les sols en passant
41 par la production de biomasse. La deuxième contribution est économique

1 (produits agricoles de qualité, tourisme « vert »...). La troisième est sociétale
2 (modes de vie, relations « citoyennes »...).

3 La complémentarité du monde urbain et du monde rural dans
4 l'aménagement du territoire est à la fois une évidence et une nécessité : un
5 modèle de développement où la diminution des inégalités sociales et
6 environnementales en milieu urbain s'accompagnerait d'une montée des
7 inégalités dans un monde rural ne serait pas acceptable.

8 **Les attentes de ces territoires et de leurs habitants doivent donc être**
9 **prises en considération en ce qui concerne en premier lieu l'accès aux**
10 **services publics et au public (scolaire, périscolaire, santé, transports...) qui**
11 **doivent être maintenus et si nécessaires développés dans le cadre des**
12 **« schémas locaux de services publics » dans une démarche de développement**
13 **durable. Cette exigence de proximité a été rappelée dans l'avis sur les**
14 **inégalités territoriales adopté par le CESE le 13 novembre 2013. L'égalité de**
15 **traitement doit en effet être recherchée dans les territoires ruraux comme**
16 **elle doit l'être sur l'ensemble du territoire de la République, selon des**
17 **modalités à débattre avec les populations et les acteurs locaux.**

18 **Dans certains territoires ruraux tout particulièrement, une réflexion**
19 **locale est engagée, à l'initiative du monde associatif ou des collectivités, sur**
20 **la définition de « biens communs » ou de « biens publics » à préserver et à**
21 **développer, notamment en mutualisant les moyens.**

22 **Cette définition collective permet de mobiliser largement, au-delà des**
23 **professionnels concernés, des élus et des associations impliquées, et de**
24 **développer l'appropriation collective des projets. La préservation de**
25 **certains types de services pourrait constituer l'un de ces « biens communs ».**
26 **Le CESE souligne l'intérêt de ces initiatives et souhaite qu'elles soient**
27 **encouragées.**

28 L'accès aux services de santé constitue l'un de ces biens : la diminution de
29 l'offre de soins en zones rurales a concerné aussi bien le secteur hospitalier
30 public que le secteur privé et la densité des professions de santé continue de
31 décroître, huit départements ayant déjà une densité médicale inférieure de 30 % à
32 la densité moyenne nationale, ce qui met en péril à la fois les politiques de
33 prévention et les conditions d'intervention. Pour éviter que l'offre de santé ne
34 continue de décroître dans les territoires ruraux les plus fragiles, le CESE
35 propose de jouer sur tous les leviers existants comme le déploiement des maisons
36 de santé, la télémédecine, la coopération accrue entre professionnels...

37 L'accès au numérique constitue une autre des priorités de la lutte contre les
38 inégalités en milieu rural. 27 % des abonnés au haut débit en milieu rural ne
39 peuvent recevoir ou transmettre certains types d'informations (vidéos par
40 exemple) dans des conditions satisfaisantes parce qu'ils sont situés à plus de
41 trois kilomètres de leur centre téléphonique de raccordement. Quant au taux de
42 couverture par le très haut débit, en France en 2012, il ne dépassait pas 21 %.

1 Les exploitations agricoles sont particulièrement concernées. En effet, elles
 2 sont soumises à des obligations administratives passant par des échanges de
 3 fichiers numériques nécessitant un accès internet haut débit ou très haut débit.
 4 Les nouvelles mesures de simplification des relations entre l'administration et les
 5 citoyens renforcent d'ailleurs sensiblement le recours aux déclarations en ligne et
 6 à la transmission électronique de documents numérisés pour les agriculteurs. Plus
 7 généralement, l'accès au très haut débit est un enjeu majeur de l'attractivité des
 8 zones rurales. **Le CESE souhaite que l'engagement gouvernemental**
 9 **d'équipement en fibre optique de l'ensemble des territoires en dix ans (à**
 10 **compter de 2012) soit considéré comme une priorité dans les zones rurales**
 11 **qui ont des difficultés d'accès au haut débit. Il encourage les opérateurs à**
 12 **s'engager en ce sens, en développant par exemple des partenariats avec le**
 13 **monde agricole.**

14 **Par ailleurs, le CESE appelle à tenir compte de la spécificité du monde**
 15 **rural dans la conception et la mise en œuvre des projets d'intérêt local.**
 16 **Ceux-ci nécessitent une capacité d'ingénierie, d'études, de concertations**
 17 **préalables, que les petites collectivités ne sont pas toujours en capacité**
 18 **d'assumer seules. Elles doivent pouvoir faire appel, au-delà de la**
 19 **mutualisation de leurs moyens, à une capacité d'ingénierie dont elles ne**
 20 **disposent pas, contrairement aux centres urbains.**

21 Enfin, notre assemblée appelle les élus locaux à s'assurer, avant de
 22 développer de nouvelles zones d'urbanisation en périphérie au détriment des
 23 terres agricoles et des surfaces non artificialisées, qu'aucun développement n'est
 24 possible dans les zones urbaines constituées, par exemple en construisant sur les
 25 zones vétustes ou en friche. Les projets excentrés génèrent des coûts
 26 d'aménagement élevés et induisent des problèmes de mobilité (trajet domicile-
 27 travail) facteurs d'inégalités environnementales et sociales.

28 ➤ AMÉLIORER L'ACCÈS AUX AMÉNITÉS ENVIRONNEMENTALES EN
 29 MILIEU URBAIN

30 Dans un monde qui continue de s'urbaniser, **la priorité doit être de**
 31 **préserver et réintroduire la nature dans la ville.** Afin d'articuler cet objectif
 32 avec celui de protection de la biodiversité, **le CESE souhaite que les documents**
 33 **d'urbanisme communaux et intercommunaux deviennent compatibles avec**
 34 **les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)**, qui identifient les
 35 continuités écologiques terrestres et aquatiques. Ils contribueront ainsi à
 36 l'édification du réseau formé par ces continuités comprenant des réserves de
 37 biodiversité et des corridors écologiques qui constituent la trame verte et bleue
 38 (TVB). Plusieurs outils peuvent être mobilisés à cet effet, en particulier
 39 l'approche environnementale de l'urbanisme (AEU[®]), démarche soutenue par
 40 l'ADEME, et les atlas de la biodiversité communale (ABC), fondés sur un
 41 inventaire et une cartographie des habitats, de la faune et de la flore, ou tout autre
 42 outil de connaissances.

1 Cette reconquête suppose une volonté de maîtrise foncière de la part des
 2 collectivités locales. Que les opérations de requalification concernent l'espace
 3 public ou des zones d'habitation, **le CESE souligne la nécessité d'un**
 4 **accompagnement guidé par un souci de solidarité territoriale et de mixité**
 5 **sociale.** Sans mesures appropriées, les requalifications environnementales dans
 6 les centres villes, la végétalisation des espaces urbains (parcs, jardins publics,
 7 boulevards arborés et rues enherbées, coulées vertes...), d'ensembles
 8 immobiliers, voire de mobiliers urbains, l'aménagement des berges de fleuves...
 9 engendrent en effet des phénomènes d'éviction. L'amélioration de la qualité de
 10 vie et l'attractivité de l'espace qui en résultent valorisent les zones réaménagées
 11 et renchérissent le prix du foncier et de l'immobilier. Si l'environnement n'est
 12 pas considéré comme un élément participant du droit à la ville et destiné au bien-
 13 être du plus grand nombre, il continuera de trier les populations. Des exemples
 14 existent de requalifications urbaines qui se sont traduites par des « gentrification
 15 environnementale », c'est-à-dire des phénomènes de fragmentation et de
 16 redistribution sociale dans l'espace générant ainsi des inégalités
 17 environnementales socialement caractérisées.

18 Aussi, **notre assemblée encourage vivement cette réintroduction de la**
 19 **nature en ville, notamment dans le cadre de projets concernant le parc**
 20 **locatif privé ou l'habitat social par exemple, intégrant des choix favorables à**
 21 **la mixité sociale et à l'implantation d'activités respectueuses de**
 22 **l'environnement. Cette option est encore plus prégnante dans le cas de**
 23 **réalisation d'éco-quartiers.** Notre pays pourrait par exemple s'inspirer de
 24 l'exemple allemand, qui a instauré un suivi strict des quotas de logement définis
 25 en amont, témoignant d'une inscription des projets dans une politique de long
 26 terme.

27 Le CESE observe par ailleurs que la mixité sociale ne doit pas seulement
 28 être prise en considération à la faveur de grandes opérations de réhabilitation ou
 29 dans le cadre des programmes ANRU. Les municipalités doivent également
 30 travailler sur de petites mailles urbaines, par exemple en apportant un soutien
 31 approprié aux copropriétés dégradées et endettées. **Notre assemblée estime en**
 32 **outre que l'intervention des maires pour requalifier les quartiers ou des îlots**
 33 **pourrait s'appuyer davantage qu'aujourd'hui sur le droit de préemption**
 34 **pour requalifier des friches urbaines ou des « dents creuses ».**

35 Pour mettre en pratique cette nécessaire association du minéral et du
 36 végétal, le CESE renouvelle sa recommandation de développer les savoir-faire
 37 émergents sur l'intégration des aspects de biodiversité végétale et animale dans
 38 l'aménagement des villes. Les apports d'une végétalisation urbaine
 39 multifonctionnelle (climat, cycle de l'eau, pollution...) mériteraient d'être
 40 approfondis pour en mesurer l'exacte portée et les limites. Il apparaît toutefois
 41 possible au Conseil de préconiser sans attendre un effort soutenu, non seulement
 42 de « renaturalisation » des espaces publics, mais encore de végétalisation des
 43 toitures. Avec la limitation de l'artificialisation des sols, ce sont des actions qui

1 permettent de prévenir une partie des impacts extrêmes des canicules en milieu
2 urbain, là où se situent les îlots de chaleur en particulier. Ces microclimats
3 caractérisés par des températures diurnes et nocturnes particulièrement élevées
4 ont des conséquences lourdes sur les personnes les plus vulnérables. Des études
5 ont révélé que la canicule de 2003, en France, avait tout particulièrement touché
6 des personnes isolées, disposant d'un faible capital social et économique. Afin de
7 se prémunir au mieux contre les conséquences du réchauffement climatique, **le**
8 **CESE recommande d'augmenter sensiblement les surfaces de toits**
9 **végétalisés, au moins dans les constructions neuves et de tendre vers le**
10 **rythme d'installation de nos voisins : au tournant des années 2010, les**
11 **toitures et terrasses vertes installées par an en France représentaient un**
12 **million de mètres carrés contre environ treize millions en Allemagne.** En
13 Suisse 25 % des toits plats sont végétalisés. Ces aménagements réalisés en milieu
14 résidentiel ou professionnel peuvent devenir des lieux de vie à usages multiples
15 sans le surcoût lié à une acquisition de parcelle. Ils améliorent l'esthétique
16 urbaine, le microclimat des centres-villes (élévation de l'humidité de l'air,
17 réduction des radiations et réflexions thermiques ou solaires...), renforcent la
18 diversité faunistique et floristiques, contribuent à la régulation de l'écoulement
19 des eaux pluviales, atténuent les variations thermiques et les nuisances sonores à
20 l'intérieur des bâtiments tout en allongeant la durée de vie des toitures... pour un
21 coût moyen d'entretien de un à dix euros par an au mètre carré.

22 Les aménités environnementales peuvent concourir à l'amélioration de la
23 qualité de vie urbaine. **Le CESE souhaite que le regain d'intérêt pour les**
24 **jardins familiaux se traduise par une véritable impulsion à la politique de**
25 **création de ces espaces.** Apparus dans le nord de la France dans la deuxième
26 moitié du XIXe siècle, ils sont plutôt connus sous le nom de « jardins ouvriers »
27 jusqu'à la loi de 1952 qui en fixa le cadre légal et consacra la dénomination
28 actuelle. Ces jardins permettent d'améliorer et de diversifier l'alimentation de
29 ceux qui y ont accès, d'atténuer la précarisation en permettant l'auto-
30 approvisionnement et de lutter contre la sédentarité. Ils dynamisent la vie locale,
31 favorisent la vie associative et créent du lien social. Ils contribuent enfin à limiter
32 l'artificialisation des espaces urbains et périurbains, à mettre en valeur les
33 paysages et à préserver la biodiversité. Dans certains cas, il est souhaitable qu'un
34 encadrement social et technique soit assuré par un animateur capable de réguler
35 et dynamiser la vie collective et de fournir une information technique adaptée. Le
36 CESE souhaite que ces jardins qui font de celui qui les cultive « *un acteur*
37 *modeste mais à part entière de l'application française du protocole de*
38 *Carthagène sur la biodiversité* », selon les termes la sénatrice du Nord, Marie-
39 Christine Blandin, voient leur cadre juridique sécurisé. Il en va de même pour
40 « jardins d'insertion », destinés notamment à favoriser l'autonomie des personnes
41 en difficulté, la réintégration des exclus dans le tissu social et l'insertion par
42 l'économique. L'emplacement des jardins familiaux, qui doivent être éloignées
43 des sources de pollution, doit faire l'objet d'une attention particulière.

1 Le CESE observe que les bienfaits des jardins à but thérapeutique,
2 expérimentés dans de nombreux pays, sont particulièrement reconnus en Grande-
3 Bretagne aux États-Unis, au Canada et au Japon. Des créations de jardins
4 thérapeutiques se développent aussi en France (Nancy, Peyrehorade...). Ces
5 espaces prioritairement destinés aux résidents des structures d'accueil,
6 d'hébergement et de soins, à leurs familles et au personnel, peuvent aussi être
7 ouverts sur l'environnement proche. Riches et diverses, les pratiques observées
8 sur le terrain visent à stimuler le corps par la sollicitation sensorielle et esthétique
9 et l'effort physique, mais aussi l'esprit, par un travail sur la mémoire, le langage,
10 la concentration ou bien la participation aux activités de la vie courante.

11 Les observations montrent que l'accès à l'extérieur améliore la qualité de
12 vie et la santé des patients (amélioration des fonctions cognitives, réduction du
13 stress...); le bien-être de tous les usagers, le jardin étant un espace de sociabilité,
14 en particulier lorsqu'il est ouvert aux activités de jardinage, artistiques... qui
15 assurent une certaine mixité intergénérationnelle, une qualité d'environnement de
16 travail et un regain de motivation du personnel médical.

17 **Le CESE considère que la mutualisation des bonnes pratiques pourrait**
18 **servir au développement de ces jardins thérapeutiques et la pratique d'un**
19 **jardinage assisté et adapté (thérapie horticole...) dans les établissements**
20 **hospitaliers et médico-sociaux, sous réserve que certains facteurs humains et**
21 **matériels soient réunis en particulier des règles de fonctionnement**
22 **transparentes et un personnel qualifié.** Par l'ouverture d'un espace accueillant
23 toutes les formes de vie, humaine, animale et végétale, et qui, dans certains cas,
24 est fréquenté par les habitants et les enfants du quartier, le cadre hospitalier
25 ordinaire et la maladie s'estompent; les résidents ou les participants d'un accueil
26 de jour redeviennent des citoyens comme les autres.

27 Les parcs, les cimetières, lieux par nature végétalisés, et les espaces boisés
28 de grande taille, souvent situés à l'extérieur ou en périphérie des villes ne doivent
29 pas être écartés de la réflexion. Il faut en repenser l'intégration dans l'espace
30 urbain.

31 Au terme d'une étude de cinq ans, deux chercheurs britanniques, Richard
32 Mitchell et Franck Popham, ont mis en évidence une baisse des maladies
33 cardiovasculaires liée aux possibilités d'accéder à des espaces verts. Ils ont aussi
34 démontré leur rôle bénéfique dans la « restauration psychologique » des
35 personnes souffrant de maladies circulatoires. Au-delà du caractère thérapeutique
36 de l'activité physique que constitue la marche à pied elle-même, il apparaît que le
37 cadre de verdure et de diversité paysagère arborée dans laquelle celle-ci est
38 pratiquée en renforce les effets positifs par l'apport émotionnel, cognitif et
39 psychologique que procure ce cadre, à la différence du cadre urbain. Le
40 sentiment de bien-être que procure une immersion dans la nature est attesté par la
41 fréquentation des écosystèmes forestiers pour leur caractère récréatif et
42 esthétique : une étude a estimé que les forêts de la région wallonne accueillent

1 environ 113 millions de visiteurs par an (V. Colson, thèse de doctorat, 2009). **Le**
 2 **CESE appelle de ses vœux la réalisation d'études sur les apports de la**
 3 **biodiversité sur la sociabilité et la santé humaines. Elle invite également les**
 4 **responsables des politiques d'aménagement de l'espace à intégrer comme un**
 5 **élément à part entière dans leur réflexion la question de place de la nature**
 6 **dans les espaces urbains et périurbains.**

7 ➤ LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS D'EXPOSITION ET D'ACCÈS
 8 ENVIRONNEMENTALES OUTRE-MER

9 Le rapport a montré des inégalités d'exposition spécifiques dans les outre-
 10 mer, qu'elles soient sociales et/ou environnementales. L'avis propose un focus
 11 sur quatre d'entre elles.

12 **1. L'adaptation au risque climatique outre-mer : prévenir de nouvelles** 13 **inégalités**

14 Les changements climatiques, dont le GIEC confirme dans son cinquième
 15 rapport d'évaluation qu'ils sont bien principalement d'origine anthropique,
 16 pourront être la cause dans les décennies qui viennent d'un accroissement des
 17 inégalités territoriales, environnementales et sociales. L'adaptation à leurs
 18 impacts constitue, comme cela a été rappelé, un défi majeur, en particulier dans
 19 les outre-mer. En raison de la fréquence, les concernant, de la situation
 20 d'insularité, l'élévation du niveau de la mer a été retenue pour illustrer cette
 21 affirmation.

22 Le rapport pour la DGEC coordonné par Jean Jouzel sur le climat de la
 23 France au XXIème siècle (volume III, 2012) souligne que l'augmentation du
 24 niveau de la mer sur la période 1993-2011 dans les DOM-COM a varié selon les
 25 cas et par an de 0 à 3 mm (Martinique, Guadeloupe, Polynésie), de 2 à 3 mm
 26 (Saint-Pierre et Miquelon), de 3 à 5 mm (Nouvelle-Calédonie, Mayotte) et
 27 jusqu'à 9 mm (La Réunion). Au niveau mondial, un rythme de 1,5 à 3 mm est
 28 cinq fois supérieur à celui des derniers millénaires.

29 Le CNRS a publié en 2013 deux études portant sur 1269 îles françaises à
 30 travers le monde : les modèles utilisés montrent que 6 % de ces îles
 31 disparaîtraient si le niveau de la mer montait d'un mètre, 12 % si l'augmentation
 32 était de 3 mètres. Deux tiers de ces îles appartiennent à la Polynésie ou à la
 33 Nouvelle-Calédonie. Selon l'ONERC, en Guyane, à Cayenne qui accueille 54 %
 34 de la population et 69 % du bâti, 70 % de la population est exposée à la
 35 submersion, aux inondations ou à l'érosion. Une élévation de 88 cm submergerait
 36 l'aéroport de Tahiti. Dans les outre-mer pris globalement, 850 km de routes sont
 37 exposés et trente-huit sites industriels sont situés dans des zones basses
 38 susceptibles d'être submergées. (Rapport au Premier ministre sur les outre-mer
 39 face au changement climatique, 2012).

1 Le rapport de la DGEC souligne les nombreux impacts de l'élévation sur
2 les côtes, où se concentre une part importante de la population : si l'érosion
3 côtière reste à évaluer avec précision, l'élévation du niveau marin induira ou
4 aggravera des submersions de zones basses permanentes ou de tempêtes marines
5 temporaires. Les Antilles et la Réunion ont déjà subi de tels phénomènes et en
6 connaissent les conséquences : « *les épisodes de houle cyclonique sont à*
7 *l'origine de submersions, de dégâts aux infrastructures par le choc mécanique*
8 *des vagues, la mise en mouvement des débris et d'affouillement.* » La remontée
9 du niveau marin et les inondations lors des submersions pourront également
10 entraîner une augmentation de la salinité des aquifères côtiers. Concernant les
11 infrastructures portuaires, les ouvrages subiront des contraintes plus fortes, en
12 termes de franchissement et de stabilité, pour lesquelles les études sont encore
13 trop souvent théoriques. Les études du CNRS évoquées ci-dessus montrent par
14 ailleurs que la biodiversité des systèmes insulaires est gravement menacée.

15 **Le CESE recommande d'intégrer l'impact du changement climatique**
16 **dans les études de réalisation d'ouvrages publics en zone côtière**, en
17 particulier les conséquences de l'élévation du niveau de la mer. En effet, celle-ci
18 se poursuivra même lorsque la concentration dans l'atmosphère des GES aura été
19 stabilisée. **Le rapport coût/bénéfice de ces ouvrages, leur durée de vie et leur**
20 **efficience doivent donc être évalués en fonction de ce contexte évolutif.**

21 Le CESE rappelle qu'il a formulé dans son avis sur « *l'adaptation de la*
22 *France au changement climatique mondial* », en mai 2014, des propositions qui
23 concernent la France en général mais devraient susciter un intérêt particulier
24 outre-mer :

- 25 - **étudier, dans toutes leurs dimensions et en inventoriant les usages et**
26 **les risques, la vulnérabilité du trait de côte ;**
- 27 - **passer en revue l'ensemble des infrastructures et zones bâties**
28 **existantes ;**
- 29 - **mettre la priorité sur la préservation et la restauration des**
30 **écosystèmes.**

31 Le CESE souligne l'intérêt des programmes d'adaptation élaborés dans le
32 cadre de coopérations régionales, par grandes zones géographiques – Pacifique,
33 océan Indien, Atlantique. La France participe ainsi aux programmes d'adaptation
34 développés dans le cadre de la Commission de l'océan Indien, elle est également
35 présente au sein du Programme régional océanien pour l'environnement.

36 **Le CESE appelle au renforcement de ces dynamiques internationales**
37 **s'inscrivant dans un cadre régional. Ces coopérations en termes de**
38 **réflexion, de partage de connaissances et d'expériences transposables au**
39 **sein d'un même espace favoriserait l'élaboration de stratégies d'adaptation**
40 **appropriées et performantes.**

1 **En tout état de cause, le CESE estime que la rédaction ou la révision**
 2 **des schémas d'aménagement des conseils régionaux (SAR) dans les**
 3 **départements d'outre-mer devra être l'occasion d'y dresser le bilan des**
 4 **vulnérabilités en matière de changements climatiques et de prévoir les**
 5 **mesures d'adaptation nécessaires.**

6 **L'intégration dans les SAR, qui sont prescriptifs et normatifs, des**
 7 **objectifs des SRCAE, prévue par le projet de loi sur la transition**
 8 **énergétique après examen par l'Assemblée nationale, serait à l'origine d'une**
 9 **nouvelle gouvernance dans les outre-mer, qui va dans le sens souhaité par**
 10 **les élus ultramarins.**

11 **Il est souhaitable que les autres collectivités d'outre-mer soient mises**
 12 **en situation d'effectuer le même bilan et d'en tirer les conséquences.**

13 **2. Poursuivre la lutte dans la crise du chlordécone aux Antilles**

14 Entendu en audition par la section de l'environnement, M. Féménias,
 15 ingénieur des ponts, eaux et forêts, a rappelé que le chlordécone a été utilisé aux
 16 Antilles de 1972 à 1993 sous différentes appellations pour lutter contre le
 17 charançon du bananier. Pourtant, le produit, de la famille du DDT et du lindane
 18 était reconnu comme perturbateur endocrinien et potentiellement cancérigène par
 19 l'OMS depuis 1979, interdit aux États-Unis depuis 1976.

20 Le retard de la France à reconnaître la dangerosité de cette molécule
 21 organochlorée et en tirer toutes les conséquences est à l'origine de graves
 22 dommages sanitaires, écologiques et économiques.

23 Aux Antilles françaises, une partie des sols, mais aussi des eaux
 24 continentales et littorales se trouve durablement contaminée. Il aura fallu attendre
 25 quinze ans après l'interdiction du chlordécone, pour que les pouvoirs publics
 26 agissent. Ainsi, deux plans d'action nationaux ont été engagés sur les périodes
 27 2008-2010 et 2011-2013 pour répondre à cette situation. Un troisième, validé au
 28 niveau interministériel le 25 juillet 2014, devrait couvrir la période 2014-2020.
 29 Le CESE souscrit à l'adoption d'une temporalité plus longue que celle
 30 initialement prévue (2014-2016), pour tenir compte de la contamination de très
 31 longue durée de l'environnement et des risques y afférant.

32 Des rapports de l'administration et de la Cour des comptes reconnaissent
 33 les avancées permises par ces plans (mobilisation, cartographie, analyse des sols,
 34 structuration de laboratoires locaux...). Ils pointent également des
 35 dysfonctionnements et des carences, soulignant la méconnaissance de l'impact
 36 sanitaire réel de cette contamination des milieux, son étendue et son coût. Les
 37 zones terrestres fortement polluées représenteraient environ 10 % de la surface
 38 agricole utile de la Martinique et de la Guadeloupe, mais en comptabilisant les
 39 sols moyennement contaminés, ce pourcentage s'élève à plus de 25 %. De plus,
 40 suivant une modélisation affinée par l'INRA et le CIRAD, cette molécule

1 pourrait persister dans l'environnement entre soixante ans et sept siècles suivant
2 la nature des sols sur lesquels elle a été épanchée.

3 Aussi le Conseil préconise de prévoir dans le cadre du troisième plan
4 chlordécone :

- 5 - **la poursuite et l'approfondissement de l'étude du mode de**
6 **migration de la molécule aux autres composantes du milieu**
7 **naturel, de son impact dans la contamination des écosystèmes et**
8 **de son suivi ;**
- 9 - **la continuation des recherches sur les méthodes de**
10 **décontamination des sols, assorties d'expérimentations ;**
- 11 - **le développement des techniques de remédiation des milieux**
12 **naturels.**

13 Cela suppose de **construire une vision stratégique de long terme** de
14 **capacitation des populations et de soutien aux victimes sanitaires et**
15 **économiques, assise sur une gouvernance solide.** C'est pourquoi notre
16 assemblée propose que le troisième plan d'action national se traduise par :

- 17 - **la relance des campagnes d'information à destination des**
18 **populations les plus concernées** en prenant appui sur les parties
19 prenantes, assortie d'une évaluation de leurs effets. Elles devraient
20 concourir à l'émergence d'une culture du risque conduisant à des
21 précautions comportementales et alimentaires à même de favoriser
22 une production vivrière sécurisée ;
- 23 - **la reprise des expériences des jardins familiaux (JAFA)** qui
24 avaient donné d'excellents résultats mais sur trop courte période,
25 faute d'un maintien des crédits. Cette action avait permis une
26 sensibilisation efficace des populations, défavorisées notamment, et
27 l'essor de pratiques d'exploitation collective de parcelles non
28 contaminées ;
- 29 - **la diffusion et le développement des techniques culturelles**
30 **alternatives**, notamment dans le cadre du plan « banane durable ».

31 Au total, le CESE considère que l'axe principal d'intervention en direction
32 des utilisateurs de produits potentiellement dangereux, c'est-à-dire des personnes
33 les plus directement exposées, doit être de leur donner les informations et la
34 capacité d'agir. **La prise de conscience et la mobilisation des acteurs de la**
35 **société autour d'exigences environnementales et sociales seront des moteurs**
36 **efficaces et durables pour faire évoluer les pratiques.**

37 Notre assemblée estime par ailleurs que **la solidarité à l'égard des**
38 **victimes ne doit pas faillir.** Au-delà des mesures d'indemnisation déjà mises en
39 œuvre ou à venir, le CESE considère que les conséquences socioéconomiques de
40 la pollution doivent être, si possible, combattues par des dispositions de relance
41 de l'activité. S'agissant de la pêche, le Conseil préconise de pallier les mesures

1 d'interdiction par le développement d'une aquaculture adaptée aux écosystèmes
 2 marins locaux. Une coopération entre l'IFREMER et les professionnels de la
 3 pêche pourrait y contribuer. Sur la base des études menées par l'IFREMER, un
 4 renforcement de l'accompagnement aux pêcheurs par les services de l'État, le
 5 comité régional des pêches et les services concernés des collectivités territoriales
 6 doit être décidé compte tenu de l'urgence de la situation. Cette démarche doit
 7 s'accompagner d'un soutien à la structuration d'une organisation collective
 8 d'exploitation (sous forme coopérative par exemple) de façon à respecter les
 9 dispositions européennes interdisant l'accroissement de la flotte.

10 Sur le plan médical, le CESE note avec satisfaction la réalisation en cours
 11 d'une étude sur la santé, la nutrition et l'exposition au chlordécone de la
 12 population antillaise, engagée à l'initiative de l'ARS de Martinique et de l'InVS.
 13 Les résultats de cette étude, dénommée Kannari, devraient être rendus publics
 14 dans le courant de l'année 2015. **Notre assemble demande que cette étude se**
 15 **poursuive pendant plusieurs décennies afin d'assurer un suivi**
 16 **épidémiologique longitudinal de la population antillaise exposée, compte**
 17 **tenu du fait que la molécule de chlordécone peut persister pendant plus de**
 18 **cent ans. De plus, cette étude doit s'accompagner d'un :**

- 19 - recensement des anciens travailleurs agricoles ayant été en contact
 20 avec le chlordécone. Une étude de l'InVS conduite en Martinique et
 21 en Guadeloupe entre 2010 et 2011 a montré qu'il était possible de
 22 reconstituer une cohorte des chefs d'exploitations et salariés agricoles
 23 exposés aux produit sanitaires à des fins de veille épidémiologique ;
- 24 - renseignement effectif du registre de suivi du cancer de la prostate et
 25 l'élargissement de ce registre aux affections de santé des femmes en
 26 rapport avec les effets potentiels des molécules appartenant à la
 27 famille des organochlorés ;
- 28 - bilan des produits phytosanitaires utilisés aux Antilles, de leurs
 29 interactions et effets cumulatifs. Des traces significatives de produits
 30 organochlorés autres que le chlordécone ont en effet été trouvées dans
 31 le bétail.

32 Plus généralement, le Conseil considère nécessaire de réfléchir à la
 33 possibilité de remettre en question les autorisations de mise sur le marché de
 34 molécules sur la base d'études épidémiologiques circonstanciées. Cette
 35 possibilité n'est pas à ce jour reconnue, d'autant plus que des alternatives en
 36 matière de lutte biologique sont démontrées par les travaux de recherche du
 37 CIRAD.

38 Enfin, **en termes de gestion et de gouvernance**, le CESE appelle de ses
 39 vœux :

- 40 - la mise en place d'un comité scientifique pérenne dans le cadre du
 41 troisième plan gouvernemental, étendu aux sciences humaines et
 42 sociales ;

- 1 - un élargissement des indicateurs de performance à l'ensemble des
- 2 objectifs du plan (seul le taux de non-conformité des denrées
- 3 alimentaires produites et mises sur le marché est pris en
- 4 considération) ;
- 5 - la mise à disposition des données du système d'information
- 6 géographique et des données cartographiques d'une part, des résultats
- 7 d'analyse des sols d'autre part, aux services de santé et aux
- 8 gestionnaires du réseau d'eau et d'approvisionnement en eau potable ;
- 9 - l'association des représentants de la société civile aux instances de
- 10 gouvernance du plan (comités de pilotage...).

11 Enfin, le CESE demande que tous les enseignements soient tirés de la
 12 situation décrite. Il convient dorénavant de vérifier que plus aucun produit
 13 toxique connu n'est utilisé dans les territoires d'outre-mer au nom de leurs
 14 spécificités, sans qu'une analyse complète, en amont de son utilisation éventuelle
 15 n'ait été menée à bien et que la population ait été consultée. À cet égard, le
 16 Conseil s'interroge sur l'utilisation dérogatoire et temporaire d'un insecticide
 17 organophosphoré, le malathion, dans le cadre de la lutte contre le chikungunya en
 18 Guyane. L'autorisation de mise sur le marché de ce produit a en effet été retirée
 19 en 2007.

20 **3. Assurer l'effectivité d'accès au droit à l'eau**

21 Le 28 juillet 2010, l'assemblée générale de l'ONU a adopté une résolution
 22 par laquelle elle « reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est
 23 un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de
 24 tous les droits de l'homme » et demande aux États et aux organisations
 25 internationales de contribuer à l'accomplissement de ce droit, notamment par des
 26 contributions financières. L'assemblée ajoute que ces services doivent être
 27 « accessibles et abordables pour tous ». De son côté, l'article 1 de la loi
 28 française sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 dispose que « chaque
 29 personne physique (...) a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions
 30 économiquement acceptables par tous ». Aucun de ces textes n'apporte
 31 cependant de précisions quant aux modalités et conditions d'accès.

32 Selon l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), « les
 33 départements et collectivités d'outre-mer accusent un retard important en termes
 34 d'infrastructures d'assainissement et parfois même d'eau potable. Le
 35 raccordement à un réseau d'assainissement concerne en effet moins de la moitié
 36 de la population et les équipements relatifs aux eaux usées sont soit défectueux,
 37 soit inexistantes, et souvent non conformes aux prescriptions de la directive sur
 38 les eaux résiduaires urbaines. SI l'accès à l'eau potable pour tous a bénéficié
 39 d'importants efforts, l'équilibre entre territoires n'est pas encore atteint. » En
 40 Guyane, par exemple, 20 % de la population n'a pas accès à l'eau potable. Les
 41 collectivités d'outre-mer doivent faire face à des contraintes spécifiques :

1 existence de zones d'habitat spontané (Guyane, Mayotte...), augmentation de la
2 consommation sous l'effet de la pression démographique (Mayotte,
3 Réunion...), distorsion spatiale entre ressources et besoins (Guadeloupe, Réunion,
4 Nouvelle Calédonie, Tahiti), déficit chronique dû à une faible pluviométrie et/ou
5 la rareté des ressources souterraines (Saint-Martin, Saint-Barthélemy, atolls
6 polynésiens...), irrégularité saisonnière (Antilles)... L'ONERC a par ailleurs
7 alerté les autorités sur les effets potentiels du réchauffement climatique (baisse
8 des précipitations, creusement des écarts saisonniers...) dans les territoires en
9 butte à des pénuries d'eau ponctuelles ou permanentes. Ceux-ci risquent d'être
10 confrontés à une diminution des ressources entraînant à une exacerbation de la
11 concurrence des usages de l'eau, cela fut le cas en Martinique pendant la
12 sécheresse de 2010, voire à un déficit d'eau douce et une réduction de l'accès à
13 l'eau potable.

14 S'agissant du prix de l'eau, le CESE rappelle que plusieurs organismes des
15 Nations Unies ont estimé que le « budget eau » des ménages ne devrait pas
16 dépasser un certain pourcentage de leurs ressources : 5 % selon la Banque
17 Mondiale, 4 % selon l'OCDE et la Commission européenne, 3 % seulement selon
18 le PNUD et l'UNICEF. Il n'existe donc aucune norme en la matière. En France la
19 valeur moyenne nationale des factures d'eau, variable selon les régions, est égale
20 à 0,8 % (assainissement compris) du revenu moyen net disponible des ménages.
21 Ce pourcentage s'élève à 2,2 % pour les ménages appartenant au premier décile
22 de revenus (OCDE 2009). Or, ainsi que le souligne le rapport d'information du
23 Sénat de MM. Éric Doligé et Michel Vergoz sur *Les niveaux de vie dans les*
24 *outre-mer* (2014), « *L'ensemble des outre-mer se caractérise par des inégalités*
25 *de revenus nettement plus marquées que dans l'hexagone et une plus grande*
26 *prévalence des situations de pauvreté* ». L'INSEE relevait en effet que le revenu
27 médian par unité de consommation des ménages des départements d'outre-mer
28 est inférieur de 38 % à celui des ménages de la métropole (données 2006). Par
29 surcroît, alors que le prix moyen TTC de l'eau et de l'assainissement collectif en
30 France s'élève à 3,78 €/m³ au 1^{er} janvier 2012, la Martinique, seule région d'outre-
31 mer dont les données sont exploitables, propose un tarif moyen de 5,15 €/m³
32 (données 2011, Eaufrance 2014). À titre d'exemple, il est de 4,34 €/m³ en
33 Bretagne et 4,28 €/m³ dans le Nord-Pas-de-Calais, les deux régions
34 métropolitaines où le prix de l'eau est le plus élevé.

35 Dans ce contexte, **le CESE invite en premier lieu les collectivités**
36 **d'outre-mer en charge de la gestion de l'eau à se conformer aux dispositions**
37 **du code général des collectivités territoriales en produisant un rapport**
38 **annuel présentant les données relatives à la fourniture d'eau potable, à**
39 **l'assainissement et à la tarification de ces services.** Il suggère également aux
40 collectivités d'engager les campagnes d'information et de consultation en
41 direction des populations sur la nature du service et la réalité de son coût dans la
42 perspective du renouvellement des SDAGE, fin 2015. Cette action serait
43 l'occasion d'évaluer la capacité financière des utilisateurs à payer l'eau potable

1 en même temps que de recueillir leurs opinions et propositions sur les
2 orientations du service public de l'eau.

3 En toute hypothèse, il apparaît nécessaire au CESE de **préserver la**
4 **ressource et de protéger les zones de captage, mais aussi de poursuivre le**
5 **développement de filières performantes et adaptées de traitement et de**
6 **valorisation des eaux usées domestiques pour réduire les risques sanitaires**
7 **et produire un compost valorisable localement, sous réserve qu'il soit**
8 **possible de garantir son innocuité.**

9 Plus cruciaux encore sont les enjeux d'accès à l'eau potable pour tous. La
10 ressource en eau mobilisée est souvent insuffisante pour satisfaire les besoins,
11 même dans des collectivités comme la Guyane, où l'eau est abondante, et les
12 problèmes de qualité de l'eau distribuée par les réseaux ne sont pas partout
13 résolus. Pour relever ces défis, **notre assemblée appelle de ses vœux le**
14 **renforcement de l'intercommunalité partout où cela est possible de façon à**
15 **rationaliser les opérations et réaliser des économies d'échelle.** Le CESE
16 demande par ailleurs que les moyens d'intervention au titre de la mission de
17 solidarité financière interbassins soient maintenus. Les partenariats noués par
18 l'ONEMA aident à la mise aux normes des installations et minimisent les risques
19 de contentieux européens, très onéreux. Ces partenariats, articulés avec les
20 financements européens (FED, FEDER et FEADER) et les sommes mobilisables
21 dans le cadre des contrats pluriannuels signés entre l'État et les collectivités
22 territoriales constituent un soutien essentiel aux investissements dans ce domaine.
23 Ils rendent possible la construction de réservoirs, de réseaux d'alimentation, de
24 transfert et de stations d'épuration indispensables aux territoires ultramarins. Le
25 CESE souscrit dans le même temps à la préconisation de l'ONERC « *d'analyser*
26 *non seulement les bénéfiques mais aussi les effets collatéraux de solutions comme*
27 *le dessalement de l'eau de mer, la récupération de l'eau de pluie ou encore les*
28 *transferts d'eau* » pour éviter la « maladaptation ». Il reste que l'amélioration de
29 la qualité de l'eau et du service sont les conditions premières de la réussite de la
30 mise en place d'une nouvelle politique tarifaire à la faveur de la révision des
31 schémas directeurs.

32 La loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de
33 l'alimentation en eau et de l'assainissement permet aux fonds de solidarité pour
34 le logement (FSL), à la demande des maires, d'aider les foyers dont la facture
35 excède 3 % des revenus, à régler leurs impayés. Le CESE regrette qu'en dépit
36 d'un amendement adopté à l'unanimité au Sénat, cette loi n'ait pas été complétée
37 d'un volet préventif consistant en un soutien direct au règlement des factures, sur
38 le modèle des allocations familiales. Un tel dispositif aurait donné corps au
39 principe du droit à l'eau pour tous. Sans surcoût, il aurait évité un système dans
40 lequel il faut attendre que les familles soient en situation d'impayé avant
41 d'intervenir. En l'absence d'un tel mécanisme, **le CESE préconise la mise en**
42 **place d'une gestion préventive fondée sur une politique sociale de l'eau,**
43 **adaptée aux contextes locaux et tenant compte des capacités contributives**

1 **des ménages les plus modestes.** Parmi les multiples tarifications solidaires et
 2 modalités de paiement de l'eau envisageables, seules celles construites en
 3 fonction de la ressource existante, des desiderata de la population et des usages
 4 du lieu sont susceptibles de fonctionner durablement. Ainsi que l'a affirmé notre
 5 assemblée dans l'avis rapporté par M. Paul de Viguerie sur les usages
 6 domestiques de l'eau : « *s'il est un domaine où notre assemblée estime qui est*
 7 *possible de déroger au principe selon lequel le coût de l'utilisation de l'eau est*
 8 *supporté par l'utilisateur, c'est bien celui de la tarification sociale du service,*
 9 *voire sa gratuité partielle.* »

10 **4. Vers la réduction des inégalités d'exposition aux risques et nuisances** 11 **des déchets ménagers outre-mer**

12 L'un des principaux objectifs du programme 12 du Grenelle de
 13 l'environnement, relatif à l'outre-mer, était de « *parvenir à l'horizon 2020 à une*
 14 *gestion intégrée des déchets exemplaires, combinant limitation de leur*
 15 *production, recyclage valorisation économique* ». Par ailleurs, les départements
 16 et les collectivités n'ayant pas choisi de se saisir de la « compétence déchets »
 17 doivent se conformer aux règles européennes, qui ont introduit des priorités de
 18 gestion bien hiérarchisées : prévention, réemploi, recyclage, valorisation
 19 énergétique, mise en décharge. Des progrès sont en cours par rapport à ces
 20 objectifs et exigences, mais les situations divergent fortement d'une collectivité à
 21 l'autre et des retards préoccupants doivent être comblés dans certaines d'entre
 22 elles. Les filières de gestion des déchets ménagers ne sont pas encore parvenues à
 23 maturité et les taux d'équipement demeurent insuffisants. Des obstacles
 24 spécifiques aux outre-mer contrarient le rythme de ces avancées : l'insularité, qui
 25 complique l'évacuation des déchets, soumise aux règles strictes qui encadrent le
 26 transport de ces derniers, et le faible volume de déchets produits, lequel renchérit
 27 le traitement et grève la rentabilité de l'outil industriel.

28 Autre problème de fond : les dépôts sauvages, en recul mais qui continuent
 29 de gangréner certains territoires. Ils induisent une pollution diffuse de
 30 l'environnement. Ils constituent aussi une menace potentielle ou avérée pour la
 31 santé des populations riveraines, le plus souvent modestes ou défavorisées,
 32 dégradent les paysages et constituent parfois un obstacle dirimant au
 33 développement du tourisme, axe majeur de développement pour les territoires
 34 ultramarins.

35 La poursuite du programme de collecte-traitement-élimination est une
 36 condition nécessaire pour stopper la dégradation de l'environnement et les
 37 risques y afférents. Elle représente en outre une voie de développement
 38 économique et d'accès à l'emploi par l'insertion et la qualification, en particulier
 39 dans le secteur du recyclage.

40 Face à cette situation, la commission Outremer de l'Assemblée des
 41 départements de France a émis le souhait en 2013 que soit examinée la
 42 **possibilité d'attribuer aux départements d'outre-mer une partie du produit**

1 **de la recette de la TGAP affectée à l'ADEME**, ce qui permettrait
2 d'accompagner les investissements coûteux consentis par les collectivités. Cette
3 même commission demandait au gouvernement de porter auprès de l'UE
4 **l'éligibilité des équipements de traitement et de valorisation des déchets**
5 **dans le cadre du programme opérationnel FEDER 2014-2020**. Le CESE
6 observe que le FEDER RUP a pour objet d'accroître la compétitivité des régions
7 ultrapériphériques, d'atténuer leur isolement et de renforcer leurs liens
8 commerciaux avec leurs voisins géographiques. Il relève en outre que plusieurs
9 objectifs thématiques des fonds européens retenus dans la stratégie Europe 2020
10 recourent la problématique de gestion des déchets (protection de
11 l'environnement, accompagnement des filières innovantes, cohésion sociale et
12 territoriale...). **Notre assemblée préconise donc d'actionner ces leviers pour**
13 **achever la structuration des filières. Plus fondamentalement, elle encourage**
14 **le gouvernement et les collectivités à travailler à l'édification de plates-**
15 **formes régionales de traitement (collecte-recyclage-valorisation), en**
16 **particulier en zone caraïbe**. Des accords entre États permettraient de réduire les
17 distances et les coûts du transport, d'optimiser les filières en atteignant des
18 volumes garantissant la rentabilité de l'activité et de créer des emplois pérennes.
19 La progression vers une économie circulaire passe nécessairement par cette
20 production locale à partir de la massification des matériaux, issue d'une collecte
21 sélective performante.

22 Enfin, **le CESE rappelle que la loi Grenelle 2 oblige les territoires à**
23 **réduire la quantité de déchets produits par les habitants**. Plusieurs
24 collectivités ultramarines ont initié des programmes de réduction de déchets.
25 Ces efforts doivent être poursuivis et développés. Le caractère insulaire de la
26 plupart des territoires ultramarins, et les difficultés rencontrées pour le recyclage
27 comme pour le traitement, rend d'autant plus pertinent une approche globale des
28 déchets, incluant en premier lieu la phase amont de prévention des déchets. **Le**
29 **CESE souligne à cet égard la nécessité de repenser les actions de**
30 **sensibilisation des populations aux enjeux de la gestion des déchets**. Selon
31 l'ADEME, 70 % des déchets des DOM-COM continuent d'être mis en décharge
32 contre 20 % pour l'ensemble de la France (outre-mer compris). Néanmoins, les
33 pratiques de tri ont progressé de 25 % depuis 2009. **Cette dynamique, qui**
34 **constitue un point d'appui, doit être amplifiée par une action volontaire des**
35 **collectivités locales fondée sur le diptyque information /sanctions**. **Le CESE**
36 **préconise en outre l'instauration ou le renforcement de partenariats avec**
37 **l'Éducation nationale pour sensibiliser les enfants d'âge scolaire à ce sujet et**
38 **avec les éco-organismes pour former et encadrer des ambassadeurs du tri en**
39 **nombre suffisant**. Ce n'est que par une action stratégique globale que les
40 inégalités des outre-mer par rapport à la métropole au regard de la gestion des
41 déchets s'estomperont puis disparaîtront.

1 ➤ RÉDUIRE OU ÉVITER UNE TROP GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DANS
2 L'APPLICATION DES NORMES DANS L'UNION EUROPÉENNE

3 Conformément à l'article 2 du TFUE, en dehors des cas où elle dispose
4 d'une compétence exclusive (Union douanière, concurrence...), l'UE peut
5 légiférer si elle dispose d'une compétence partagée avec les États membres,
6 comme c'est le cas pour l'environnement, l'énergie ou les enjeux de sécurité
7 commun en matière de santé publique. Dans certains autres domaines où la
8 compétence des États membres est la règle, elle peut cependant légiférer afin de
9 permettre des actions appuyant, coordonnant ou complétant l'action des États
10 membres, à l'exclusion de toute mesure d'harmonisation de leurs législations.
11 Cette possibilité est ouverte notamment en matière de protection et
12 d'amélioration de la santé humaine. De nombreux textes communautaires ont
13 donc pour objet la protection de l'environnement.

14 Un chapitre du TFUE est consacré au rapprochement des législations, aux
15 fins d'établissement et de fonctionnement du marché intérieur. Il organise, dans
16 ses articles 114 et suivants, les conditions d'harmonisation sur la base d'un
17 « *niveau de protection élevé* » et les circonstances qui permettent aux États de
18 revenir sur des mesures déjà adoptées (preuves scientifiques nouvelles relatives à
19 la protection de l'environnement ou du milieu de travail, ou bien problème
20 particulier de santé publique).

21 Le sujet de l'hétérogénéité des normes intéresse donc tout particulièrement
22 le fonctionnement de l'UE, qu'elle favorise leur harmonisation, ou l'écarte
23 expressément.

24 Il est important car la complexité et l'hétérogénéité dans l'application par
25 les États membres des actes juridiquement contraignants de l'Union européenne
26 peuvent défavoriser certaines catégories d'entreprises, ou au contraire en
27 favoriser d'autres, en fonction de leur taille, de leur localisation ou des stratégies
28 des acteurs publics. Cette situation de fait conduit à instaurer des distorsions de
29 concurrence dans le cadre du marché unique.

30 Le sujet de l'hétérogénéité peut être abordé soit en amont, soit en aval de la
31 législation européenne.

32 Les phases « amont » d'élaboration ou de révision en profondeur de la
33 législation européenne doivent ainsi constituer des moments privilégiés
34 d'harmonisation des règles. Celle-ci ne doit pas conduire à un nivellement par le
35 bas des exigences en matière de qualité, de santé publique ou de sécurité, mais au
36 contraire à une amélioration de la qualité globale des marchandises, produits ou
37 services, sans pour autant en augmenter le coût.

38 **Dans ce cadre, Le CESE appelle à agir en fonction des principes**
39 **suivants :**

- 40 - **tenir compte des situations différenciées entre États membres,**
41 **résultant notamment des règles déjà applicables, de l'existence de**

- 1 **filières ou secteurs organisés et du contexte local, pour**
 2 **déterminer les normes applicables ;**
 3 - **ne pas prendre prétexte d'une révision de la réglementation pour**
 4 **revenir sur le niveau d'exigence fixé antérieurement, en**
 5 **particulier dans les domaines sociaux et environnementaux ;**
 6 - **respecter, tout au long du processus, le principe de concertation**
 7 **avec les parties prenantes ;**
 8 - **étaler dans le temps la mise en œuvre des exigences nouvelles,**
 9 **en instaurant ou maintenant si nécessaire d'éventuelles**
 10 **dérogations ;**
 11 - **instaurer ou maintenir des obligations de contrôle régulières**
 12 **permettant de vérifier le respect des règles et d'évaluer l'atteinte**
 13 **des objectifs.**

14 Le degré d'exigence à respecter doit au final être le même pour l'ensemble
 15 des États membres afin de ne pas créer de distorsions de concurrence
 16 environnementales ou sociales. Les institutions européennes, chacune à son
 17 niveau de responsabilité, ont un rôle à jouer en ce domaine, la commission, le
 18 Parlement et le Comité économique et social européen, pendant les phases
 19 déterminantes qui précèdent et suivent la décision, ainsi que pendant les phases
 20 transitoires qui précèdent l'harmonisation effective.

21 La phase « aval » qui se traduit par la mise en œuvre des règles par chacun
 22 des États membres nécessite également une grande vigilance. Le choix d'une
 23 directive leur permet en principe de négocier des marges de manœuvre plus
 24 importantes, même si les règlements peuvent également ouvrir des possibilités de
 25 dérogation à leurs propres dispositions, comme le prévoit par exemple le
 26 règlement du 28 juin 2007 relatif à l'agriculture biologique. Dans certains cas,
 27 des mesures internes plus contraignantes sont envisageables : ainsi l'article 193
 28 du TFUE prévoit qu'en matière d'environnement les mesures de protection
 29 adoptées « *ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque*
 30 *État, de mesures de protection renforcée* », sous réserve de leur compatibilité et
 31 de leur notification. Pour autant, l'objectif d'harmonisation ne doit pas être perdu
 32 de vue. Les principes mentionnés plus haut – degré d'exigence, concertation,
 33 adaptation au contexte territorial et nécessité de contrôles par l'autorité publique
 34 – sont bien évidemment applicables.

35 ► **ANTICIPER LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES** 36 **DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES**

37 Les politiques environnementales ne sont pas conçues dans une logique
 38 redistributive : ce n'est pas leur vocation. Néanmoins elles ont un impact sur les
 39 activités économiques et les différentes catégories sociales, qu'elles soient ou non
 40 mises en œuvre de façon différenciée.

1 ➤ IDENTIFIER CLAIREMENT PAR OBJECTIFS LES DIFFÉRENTS
2 FINANCEMENTS DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

3 Comme de nombreuses autres politiques, les politiques environnementales,
4 outre leur impact sur l'appareil industriel, peuvent peser différemment sur les
5 catégories sociales. En ce sens elles peuvent conduire à renforcer les inégalités.
6 En conséquence, il importe que les mesures prennent en compte l'impact sur les
7 évolutions du contenu du tissu industriel, donc qu'elles soient économiquement
8 soutenables, tout en étant bénéfiques pour l'environnement et justes socialement.
9 Ces mesures doivent donc être anticipées.

10 Pour le CESE, il s'agit en effet d'examiner selon quels principes et avec
11 quels moyens il sera possible de construire efficacement « des politiques
12 environnementales pour tous ». Le champ des politiques environnementales
13 suivant les attributions du ministère de l'écologie, du développement durable et
14 de l'énergie recouvre des politiques aussi diverses que l'énergie, l'air, le climat,
15 l'eau, la biodiversité, la prévention des risques, les transports, le bâtiment et la
16 ville durables, la mer et le littoral. Certaines compétences peuvent être partagées
17 avec d'autres ministères.

18 Il y a plusieurs approches possibles du financement des politiques
19 environnementales et de leur matérialité.

20 La plupart des politiques publiques environnementales sont financées en
21 partie par des ressources provenant du budget de la nation. Ce financement
22 renvoie donc à une redistribution des revenus et des patrimoines par l'impôt.

23 Certaines politiques environnementales font néanmoins l'objet de taxes
24 spécifiques affectées, de redevances ou d'éco-contributions destinées, soit à des
25 structures en charge de politiques environnementales comme l'agence de l'eau ou
26 l'ADEME, soit directement à des acteurs économiques en fonction des
27 investissements réalisés ou au titre d'une compensation.

28 Tous ces financements nécessitent des études d'impact économique et
29 social fine de la mesure environnementale qui doit être régulièrement évaluée. Ils
30 imposent une inscription dans un cadre fiscal et financier d'ensemble pour
31 assurer à la fois efficacité économique, justice sociale et réponse à l'urgence
32 écologique.

33 La commission des comptes de l'environnement dresse chaque année un
34 panorama des dépenses affectées à la protection de l'environnement et à la
35 gestion des ressources naturelles. Ces comptes sont établis selon des concepts
36 harmonisés au niveau international. L'effort financier global des administrations,
37 des entreprises et des ménages est estimé à 47,5 milliards d'euros en 2012 en
38 progression de 3,2 % par rapport à 2011 et +4,4 % en moyenne annuelle entre
39 2000 et 2012. La répartition entre dépense courante et dépense en capital est la
40 suivante : 35,8 milliards d'euros pour la première (75 %) et 11,7 (25 %) pour la
41 seconde. Les agents financeurs en 2012 sont les administrations à hauteur de
42 15,1 milliards, les entreprises 19 milliards, les ménages 13,2 milliards et l'Europe

1 0,3 milliard. Cette croissance ne traduit pas systématiquement une amélioration
2 de l'état de l'environnement : en effet mesures préventives et mesures curatives
3 sont mélangées.

4 Les données collectées montrent une forte progression des dépenses pour la
5 protection et l'assainissement du sol, des eaux souterraines et des eaux de surface
6 due aux actions de dépollution (+ 8,3 % par rapport à 2011) tout en étant
7 relativement faibles à hauteur de 1,7 milliards d'euros. Depuis 2004, la gestion
8 des déchets est le premier poste de dépenses de protection de l'environnement à
9 hauteur de 16,7 milliards d'euros (35 %), une croissance forte de 6,1 % par
10 rapport à 2011, avec une hausse des coûts unitaires de gestion des déchets. Pour
11 les déchets, les ménages financent environ un tiers de la dépense soit
12 5,4 milliards d'euros par l'intermédiaire de la TEOM ou de la REOM alors que
13 la part des déchets qu'ils produisent est d'environ 10 %.

14 Le second poste de dépenses est la gestion des eaux usées à hauteur de
15 12,8 milliards d'euros (27 %) en quasi-stagnation depuis 2009. La dépense
16 courante d'assainissement collectif des ménages augmente, malgré une baisse des
17 volumes d'eau consommés. La dépense en capital pour l'assainissement collectif
18 diminue. **Le CESE souligne que dans un contexte de montées des précarités,
19 l'accessibilité économique de l'eau et de l'assainissement reste un enjeu fort.**

20 Il est à noter que la dépense pour l'air et le climat repart à la hausse (6 %)
21 après deux ans de baisses consécutives. Des dispositions réglementaires
22 conduisent en effet le secteur industriel et celui de la construction à réaliser
23 d'importants investissements.

24 Concernant le bruit, la croissance est régulière depuis 2000 mais la dépense
25 reste modeste, à hauteur de 5 %.

26 La dépense de gestion des ressources naturelles est estimée à 20,6 milliards
27 en 2012, soit 2,7 % de plus qu'en 2011 dont 13 milliards pour la ressource en
28 eau, dépense pratiquement stable depuis 2009. Il faut noter une diminution
29 régulière du volume de l'eau prélevé mais une augmentation du prix unitaire de
30 l'eau potable.

31 **Le CESE soutient la réflexion engagée par le ministère de l'Écologie
32 (service de l'observation et des statistiques) pour mieux appréhender les
33 dépenses faites à titre préventif et les distinguer de celles faites en réparation
34 du dommage causé.**

35 **Il souhaite qu'une ventilation entre les différents acteurs soit réalisée à
36 partir de cette distinction pour mieux orienter les différentes politiques
37 publiques.**

1 ➤ PRÉVENIR LES ASPECTS SOCIAUX DES MESURES
2 ENVIRONNEMENTALES DANS L'ÉNERGIE

3 Si les politiques budgétaires, fiscales et économiques sont à juste titre
4 mobilisées en matière de changement climatique, il est néanmoins indispensable,
5 comme pour toute autre politique publique, avant toute mesure nouvelle de
6 procéder à de sérieuses études d'impact économique, social et environnemental,
7 comme le Conseil l'a souvent demandé et notamment dans l'avis sur la transition
8 énergétique voté par notre assemblée le 9 janvier 2009. Il importe en effet de
9 mettre à profit tous les instruments pouvant être ultimement mis au service d'une
10 politique de prévention toujours plus efficace et moins coûteuse que les mesures
11 de compensation.

12 L'inscription dans la loi de transition énergétique d'un élargissement
13 progressif de la part carbone dans la taxe intérieure de consommation sur les
14 produits énergétiques (TICPE) et dans la TIC sur le gaz naturel est l'occasion de
15 revenir sur les nécessaires études d'impact avant la prise de décision politique.

16 L'objectif est connu et partagé : il s'agit de réduire le recours aux énergies
17 fossiles et de donner de façon plus visible un prix au carbone, volonté soulignée
18 dans plusieurs avis votés par notre assemblée et rappelée à l'occasion de la
19 troisième conférence environnementale.

20 Plusieurs politiques peuvent être mobilisées pour ce faire : la norme, les
21 instruments de marché, la fiscalité et la mise en place de solutions alternatives.

22 Toute mesure fiscale doit tenir compte des dispositifs existants et de leurs
23 effets. En matière de fiscalité de l'énergie et de fiscalité environnementale, la
24 taxation du carbone n'est pas une idée neuve.

25 **Le CESE rappelle donc la nécessité de réaliser des études sectorielles,**
26 **les impacts de ces dispositions en termes de compétitivité et d'emplois dans**
27 **différents secteurs économiques (automobile, chimie, métallurgie,**
28 **transports...) étant lourds. Les transitions industrielles et professionnelles**
29 **demandent du temps, de l'anticipation et des négociations dans les branches**
30 **concernées.**

31 De plus, l'augmentation de la fiscalité énergétique sur des consommateurs
32 contraints a des conséquences immédiates en termes de pouvoir d'achat et de
33 consommation.

34 S'il est clair que les politiques liées à l'habitat, aux transports et aux
35 activités économiques doivent être pensées en cohérence de façon à prévenir
36 leurs éventuelles conséquences environnementales et sociales, il faut, pour les
37 ménages contraints, proposer des compensations et/ou des solutions alternatives
38 liées à la mobilité quotidienne.

39 L'augmentation de la part carbone dans les TIC aura en effet un impact
40 direct sur le budget de ces ménages.

1 **Pour que la France s'engage avec ambition dans la lutte contre les**
2 **GES, il faut prendre en compte le coût croissant de la mobilité des ménages**
3 **dépendant de la voiture individuelle et plus largement de la dépendance aux**
4 **transports routiers. Si la mobilité est un droit et souvent une nécessité, elle**
5 **ne doit pas devenir le moteur d'une nouvelle fracture sociale. Il est**
6 **aujourd'hui admis que pour réussir la transition écologique, notre société**
7 **doit faire évoluer ses pratiques de mobilité. Le développement des**
8 **transports en commun en site propre, des mobilités actives participent de ces**
9 **évolutions. Mais les territoires périurbains qui hébergent une part**
10 **croissante de la population font partie des champs prioritaires des actions**
11 **combinant une politique anti-exclusion et la lutte contre les émissions polluantes.**
12 **L'aménagement du territoire doit à présent anticiper les questions de mobilité,**
13 **pour réduire les inégalités sociales et environnementales provoquées par**
14 **l'éloignement des lieux d'habitations des lieux de travail et de loisirs.**

15 Le rapport de l'observatoire national de la précarité énergétique de
16 septembre 2014 développe une dimension nouvelle, celle de la vulnérabilité des
17 ménages liée à la mobilité quotidienne. Divers travaux permettent en effet de
18 mesurer un taux d'effort budgétaire des ménages consacré aux transports sous
19 forme en particulier de dépenses de carburants. Des populations et des territoires
20 apparaissent particulièrement vulnérables : il s'agit des ménages actifs des
21 déciles 3 à 7 de revenus habitant le périurbain lointain, en dehors du périmètre
22 des transports urbains.

23 Pour mieux appréhender les dimensions de la vulnérabilité liée à la
24 mobilité, l'observatoire envisage un système d'indicateurs permettant de calculer
25 un reste à vivre intégrant le coût résidentiel et transport. Une typologie des
26 ménages en fonction de leurs besoins en mobilité et de leurs possibilités
27 d'adapter leurs déplacements ou leurs activités pourrait ainsi être établie. Elle
28 permettrait d'orienter les différentes politiques publiques concernant
29 l'aménagement de l'espace. Le CESE souhaite que ces premiers travaux très
30 intéressants soient poursuivis. Il rappelle par ailleurs que la loi sur l'air et
31 l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 dispose que les
32 orientations des plans de déplacements urbains doivent notamment porter sur « *la*
33 *diminution du trafic automobile, le développement des transports collectifs et*
34 *des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage*
35 *de la bicyclette et la marche à pied, l'aménagement et l'exploitation du réseau*
36 *principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus efficace son usage,*
37 *notamment en l'affectant aux différents modes de transport...* » Le Conseil
38 observe qu'aux termes du code de l'environnement les aménagements de pistes
39 cyclables doivent être réalisés à l'occasion de réalisations ou des rénovations des
40 voies urbaines. Il demande qu'à que la mise au point d'itinéraires cyclables soit
41 étendue aux infrastructures existantes.

42 Rappelons que pour le Conseil, la transition énergétique revêt un enjeu
43 majeur dans le domaine des transports. Dans l'avis voté en juillet 2014, le

1 Conseil demandait que soit abordé dans la loi le développement des alternatives
2 au transport routier et aérien et de l'intermodalité pour organiser la
3 complémentarité des transports, tant pour les voyageurs que pour le fret, en
4 assurant leur financement sur le long terme.

5 Le CESE rappelle enfin les propositions qu'il a déjà formulées concernant
6 la fiscalité environnementale et la fiscalité énergétique : toute évolution doit être
7 mise en œuvre dans une approche globale de la fiscalité nationale et locale et
8 plus largement des prélèvements obligatoires. Cette position a été réaffirmée dans
9 le rapport annuel sur l'état de la France voté par notre assemblée en 2014. Une
10 évolution doit donc lier urgence écologique, efficacité économique, justice
11 fiscale et harmonisation fiscale européenne

12 **Le CESE souhaite donc promouvoir une fiscalité environnementale et**
13 **une modulation de certaines impositions qui tiennent compte du**
14 **comportement des acteurs et favorise les modes de production et de**
15 **consommation moins polluants**, sous réserve qu'il existe des alternatives
16 accessibles économiquement. C'est cet objectif qui conduit à introduire en loi de
17 finances des crédits d'impôt sur l'IR. Concernant l'imposition des entreprises,
18 celle-ci pourrait tenir compte de la nature des investissements réalisés pour
19 préserver les ressources naturelles et limiter l'émission de GES dans l'IS et/ou
20 dans les différentes composantes qui ont remplacé la taxe professionnelle.

21 **C'est l'ensemble des dispositions fiscales et pas seulement la fiscalité**
22 **dite écologique qui devrait être réexaminé, ce travail incluant les soutiens**
23 **publics dommageables à l'environnement et à la santé humaine.**

24 Afin d'atteindre des objectifs environnementaux précis, des dispositifs
25 incitatifs appelés dépenses fiscales peuvent être mis en place : elles peuvent
26 concerner les particuliers comme les entreprises. Comme toute mesure fiscale,
27 ces dispositions doivent faire l'objet d'études d'impact avant leur présentation
28 dans le projet de loi de finances.

29 ➤ PRÉVENIR TOUT RISQUE D'AGGRAVATION DE LA PRÉCARITÉ
30 ÉNERGÉTIQUE

31 L'autre effet majeur de la nouvelle assiette carbone dans la TIC sera
32 l'impact sur le logement avec un risque d'aggravation de la précarité énergétique.

33 Notre assemblée s'est prononcée dans plusieurs avis sur ce point et tout
34 récemment dans l'avis sur le projet de loi portant sur la transition énergétique.

35 Dans cet avis, le Conseil revenait sur les propositions déjà formulées pour
36 lutter contre la précarité énergétique en particulier dans l'avis voté en 2013 sur
37 l'efficacité énergétique. Rappelant que la précarité énergétique a des
38 conséquences importantes en termes de santé publique et d'exclusion sociale :
39 dépenses sanitaires liées à des maladies chroniques, maintien plus difficile des
40 personnes âgées à domicile, détérioration du patrimoine bâti, échec scolaire..., les

1 propositions formulées visaient à la définition d'une politique globale de lutte
2 contre la précarité énergétique.

3 La publication du premier rapport de l'Observatoire national de la précarité
4 énergétique en septembre 2014 conforte cette nécessité.

5 Il apparait en effet que l'ensemble des populations en situation de précarité
6 énergétique dans leur logement serait de 5,1 millions de ménages et 11,5 millions
7 de personnes, soit environ 20 % de la population. Les travaux à partir d'enquêtes
8 existantes permettent d'orienter la construction d'indicateurs selon
9 trois approches : l'effort financier au travers un indicateur monétaire (poids dans
10 le budget des ménages des factures d'énergie de logement et des carburants), le
11 comportement de restriction par la différence entre la facture réelle d'énergie
12 pour le logement et l'estimation théorique de la dépense pour chauffer
13 normalement le logement, information disponible grâce à l'enquête Phébus, et le
14 ressenti d'inconfort par un indicateur subjectif (avoir froid dans son logement en
15 hiver). Cette dernière approche est indispensable pour élargir une vision
16 strictement monétaire, le calcul du taux d'effort énergétique ne permettant pas de
17 prendre en compte les ménages qui se privent de chauffage, dits « en situation de
18 restriction ». L'analyse montre que les différents indicateurs ciblent des
19 catégories de ménages relativement différenciées : les ménages qui ont un taux
20 d'effort énergétique élevé sont davantage des propriétaires de maisons
21 individuelles en milieu rural, alors que ceux qui souffrent du froid sont plutôt des
22 locataires. L'analyse de l'Observatoire de la précarité énergétique confirme donc
23 l'intérêt de retenir un ensemble d'indicateurs, les caractéristiques
24 socioéconomiques des ménages ayant nettement plus d'impact sur le risque d'être
25 en précarité énergétique que les caractéristiques du bâtiment.

26 Compte tenu de ces travaux, le CESE réaffirme les propositions d'une
27 approche globale de la lutte contre la précarité énergétique liée au logement,
28 développées dans l'avis sur l'efficacité énergétique. Le projet de loi sur la
29 transition énergétique prévoit que la moitié des 500 000 logements à rénover doit
30 l'être chez des ménages précaires. Au-delà de cette orientation prioritaire, le
31 CESE rappelle l'urgence de publier le décret intégrant un minimum de
32 performance thermique du logement dans les critères de décence. Cette entrée en
33 vigueur devra avoir lieu le plus tôt possible après une étude sérieuse et concertée.
34 La question du chèque énergie tel que proposé devra répondre à de nombreuses
35 questions comme le fournisseur de dernier recours ou le lien avec les rénovations
36 thermiques des logements précaires.

37 Le CESE rappelle que la priorité, en matière de lutte contre la précarité
38 énergétique, est la rénovation des logements vers un très haut niveau de
39 performance énergétique. Il est donc favorable à l'amplification et à
40 l'élargissement du programme « Habiter mieux » ou d'autres programmes plus
41 larges, ce qui suppose des fonds publics d'État consacrés au programme au

1 regard de l'objectif de rénovation de logements affiché et leur abondement par
2 les collectivités locales.

3 Il souligne le rôle des services de proximité pour identifier les ménages
4 concernés et traiter rapidement les situations de précarité énergétique en réalisant
5 ou en faisant réaliser les diagnostics et en orientant vers les dispositifs les plus
6 appropriés.

7 **Constatant un déficit d'informations des ménages potentiellement**
8 **concernés sur les choix à effectuer et sur les solutions alternatives possibles,**
9 **le CESE souhaite que les collectivités locales renforcent les dispositifs de**
10 **conseil et d'accompagnement personnalisés.**

11 ► **FAVORISER LA PARTICIPATION AUX POLITIQUES**
12 **ENVIRONNEMENTALES**

13 La Charte de l'environnement constitue un progrès essentiel en France dans
14 l'affirmation des droits et devoirs environnementaux. En France, historiquement,
15 c'est dans le domaine des politiques environnementales que la participation des
16 différents acteurs, les modalités de consultation et de concertation, ont été
17 particulièrement explorées. Ce mouvement est à encourager et à poursuivre. Il
18 doit également aller au-delà des seules politiques environnementales. Le principe
19 de participation, défini à l'article 7, stipule que « *toute personne a le droit (...) d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». La convention d'Aarhus ouvre aux acteurs représentatifs la participation aux processus décisionnels. Néanmoins, le fait pour certains individus ou groupes d'individus de ne pouvoir exercer effectivement leur droit d'accès aux informations environnementales et de participation aux décisions publiques ayant un impact sur l'environnement constitue une inégalité environnementale, selon la classification des inégalités détaillée dans le rapport.

29 Le rapport l'a souligné : dans un contexte d'incertitude sur la nature des
30 risques, les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer. Il leur appartient de
31 favoriser le débat public, la transversalité de la recherche et les échanges de
32 connaissances. Ils doivent également veiller à la protection des lanceurs d'alerte.

33 ► **ORGANISER LES MODALITÉS D'ACTION DES LANCEURS D'ALERTE ET**
34 **LE SUIVI DES SIGNALEMENTS**

35 En France, la protection des lanceurs d'alerte est assurée par plusieurs
36 textes de loi qui couvrent des faits et des secteurs très divers : les faits de
37 corruption (loi du 13 novembre 2007), les faits relatifs à la sécurité sanitaire des
38 médicaments et produits de santé (loi du 29 décembre 2011), les risques graves
39 affectant la santé publique et l'environnement (loi du 16 avril 2013), les faits

1 relatifs à une situation de conflits d'intérêts (loi du 11 octobre 2013) et enfin les
2 faits constitutifs d'un délit ou d'un crime (loi du 6 décembre 2013).

3 La loi du 16 avril 2013 « *relative à l'indépendance de l'expertise en*
4 *matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte* » a
5 une portée large puisqu'elle crée un véritable droit d'alerte dans son article 1^{er} :
6 « *toute personne physique ou morale a le droit de rendre publique ou de diffuser*
7 *de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès*
8 *lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui*
9 *paraît faire peser un risque grave sur la santé et l'environnement* ».

10 La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a
11 relevé que sur les cinq mesures d'application prévues par cette loi, deux ont été
12 prises : celles modifiant le code du travail et relatives à l'alerte lancée par un
13 travailleur ou un représentant du personnel au CHSCT. Trois mesures nécessitant
14 un ou des décrets en Conseil d'État attendent toujours leur publication.

15 **Le CESE regrette que la non-publication des décrets relatifs à la**
16 **commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé**
17 **publique et d'environnement, où siègeront d'ailleurs certains de ses**
18 **membres, prive le titre II de la loi de toute effectivité. Il demande que les**
19 **textes d'application, annoncés pour décembre 2013, soient publiés sans**
20 **tarder.**

21 **Le CESE souhaite que la composition de la commission, son rôle et sa**
22 **capacité à fonctionner efficacement lui permettent d'être à la hauteur des**
23 **ambitions de la loi.**

24 **Enfin, la liste des établissements et organismes publics astreints à tenir**
25 **le registre des alertes et des suites données doit être établie sans tarder.**

26 Concernant le rôle des salariés au CHSCT, l'engagement n°199 du Grenelle
27 de l'environnement prévoyait notamment l'« *introduction de l'environnement et du*
28 *développement durable dans les missions des CHSCT et des CE selon des*
29 *modalités à négocier avec les partenaires sociaux* » et son adaptation à la taille
30 des entreprises.

31 Suite à l'explosion de l'usine d'AZF à Toulouse en 2001, la loi du 30 juillet
32 2003 portant sur la prévention des risques technologiques et industriels a
33 renforcé les moyens des CHSCT dans les établissements comportant au moins un
34 dispositif dangereux. Des commissions locales d'information et de concertation
35 doivent permettre l'échange entre représentants des employeurs, des sous-
36 traitants, des salariés, des riverains, des associations, des pouvoirs publics. Le
37 CESE insiste sur l'importance de leur bon fonctionnement, le risque
38 environnemental ne peut en effet se limiter au périmètre de l'entreprise, même si
39 le collectif de travail peut être amené à jouer un rôle de sentinelle.

40 Le droit d'alerte dans l'entreprise est actuellement limité au risque grave
41 qu'entraînerait l'utilisation par cette dernière de certains produits ou procédés de

1 fabrication, c'est-à-dire à des faits matériels de la responsabilité directe de
 2 l'employeur. La capacité d'action du CHSCT se trouve encadrée dans les limites
 3 de ses compétences en sa qualité d'instance représentative des salariés, dont les
 4 prérogatives font l'objet d'une négociation nationale interprofessionnelle en
 5 cours.

6 Certains pensent que l'ouverture du champ de compétences des CHSCT
 7 aux questions environnementales participerait d'une dynamique de meilleure
 8 prise en compte des écosystèmes et services écosystémiques dans la production
 9 de biens et services intégrant, par exemple, les problématiques liées aux
 10 changements climatiques.

11 **Le CESE souhaite que les moyens nouveaux de prévention de la santé**
 12 **environnementale, auxquels le droit d'alerte contribue, s'exercent pour tous,**
 13 **au sein et au-dehors de l'univers professionnel.**

14 ➤ FAIRE DES NOUVEAUX AGENDAS 21 DE VRAIS PROJETS DE
 15 TERRITOIRE, ANCRÉS LOCALEMENT

16 Rappelons qu'un agenda 21 est une démarche concertée d'élaboration et de
 17 mise en œuvre d'un projet territorial de développement durable porté par une
 18 collectivité locale, qui se présente sous la forme d'un programme d'actions.

19 Les axes forts peuvent être par exemple l'efficacité énergétique,
 20 l'autonomie agricole, les mobilités choisies...

21 Dans son référé du 9 juillet 2014 sur la politique de promotion des
 22 agendas 21 locaux - rendu public le 25 septembre - la Cour des comptes critique
 23 l'absence fréquente d'indicateurs de résultats dans ces agendas et d'évaluation
 24 financière de leurs effets. Le rapport de la Cour, élaboré à partir d'un échantillon
 25 d'une trentaine de collectivités ou établissements publics ayant adopté un
 26 agenda 21, souligne par ailleurs que « *la participation des citoyens à*
 27 *l'élaboration des agendas 21 est rarement constatée* », contrairement au principe
 28 de dialogue multi-acteurs recommandé par le programme *Action 21* du Sommet
 29 de la terre de Rio, en 1992.

30 Les associations partenaires du ministère de l'Écologie dans la promotion
 31 des agendas 21 soulignent pour leur part que la valeur ajoutée des agendas 21
 32 n'est pas toujours chiffrable, alors qu'ils participent à l'anticipation des enjeux, la
 33 mobilisation des acteurs et la mise en cohérence des politiques.

34 La dynamique des agendas est réelle : de 950 initiatives recensées en
 35 décembre 2013, on en recense 1 028 neuf mois plus tard.

36 Pour sa part, la Cour des comptes conditionne la « *requalification* » des
 37 agendas 21 à la prise en compte d'une cohérence d'ensemble, au choix d'une
 38 échelle pertinente de mise en œuvre (pour elle, l'intercommunalité), respectant le
 39 principe de subsidiarité et s'accompagnant d'un renforcement de la dimension
 40 participative.

1 **Pour le CESE, la cohérence des objectifs de développement durable**
 2 **des différents niveaux de collectivité est essentielle, sa responsabilité**
 3 **incombe aux acteurs locaux. La définition de ces objectifs et des stratégies**
 4 **de mise en œuvre doit obéir au principe de subsidiarité.**

5 **L'élaboration de réponses locales, adaptées aux différents enjeux,**
 6 **nécessite une collaboration étroite avec les différents acteurs, publics ou**
 7 **privés.**

8 **L'agenda 21, qui apparaît aujourd'hui comme un outil évolutif dans le**
 9 **cadre duquel certaines collectivités s'emploient déjà à moderniser leurs**
 10 **tableaux de bord du développement durable, peut permettre aux**
 11 **collectivités de se fixer des objectifs de lutte contre les inégalités sociales et**
 12 **environnementales.**

13 **Dès lors que ces agendas servent à redéfinir les conditions du vivre**
 14 **ensemble dans une collectivité donnée, la participation des citoyens et de**
 15 **l'ensemble des acteurs est une nécessité.**

16 On rappellera les propositions formulées en 2011 par le comité de
 17 prospective du Comité 21 :

- 18 - reconnaître l'expertise d'usage du citoyen et en contrepartie l'aider à
- 19 monter en compétence sur certains sujets (« open data »...) ;
- 20 - faire participer les citoyens à des actions ponctuelles permettant de
- 21 tester l'accessibilité ou la faisabilité de mesures envisagées ;
- 22 - reconnaître la diversité et la complémentarité des modes de
- 23 participation (notamment les outils numériques...) ;
- 24 - donner un rôle dans la décision aux instances de participation locales.

25 ➤ **DONNER CORPS AU « DROIT À LA VILLE » EN DÉVELOPPANT LA**
 26 **PARTICIPATION ET EN LUTTANT CONTRE LES INÉGALITÉS DE**
 27 **CAPACITÉ D'ACTION SUR L'ENVIRONNEMENT**

28 Le « principe de participation » est entré dans le droit français en 2002 avec
 29 la ratification par la France de la convention relative à « *l'accès à l'information,*
 30 *à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en*
 31 *matière d'environnement* » dite convention d'Aarhus - signée en 1998 - à
 32 laquelle il a été fait référence dans le rapport. Le principe de participation au sens
 33 de la convention suppose non seulement un accès à l'information mais que :

- 34 - la participation commence au début de la procédure, « *lorsque toutes*
- 35 *les options et solutions sont encore possibles et que le public peut*
- 36 *exercer une réelle influence* » (article 6.4) ;
- 37 - qu'au moment de prendre la décision, « *les résultats de la procédure*
- 38 *de participation du public soient dûment pris en considération* » et
- 39 qu'une fois la décision prise « *le public en soit promptement*
- 40 *informé* » (articles 6.8 et 6.9).

1 L'intégration des politiques environnementales dans les politiques urbaines
2 est une dimension désormais prise en considération dans les projets
3 d'aménagement. Cependant, la remarque générale formulée en mars 2012 par
4 notre assemblée dans le cadre d'un avis intitulé « *De la prévention des risques*
5 *environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer* » reste ici
6 valable : « *Force est de constater que nos actuelles procédures participatives ne*
7 *permettent pas de réunir les conditions d'un débat serein... Quand elles existent,*
8 *elles prennent le plus souvent la forme de consultations, souvent tardives dans le*
9 *processus décisionnel.* »

10 L'inégalité des citoyens face aux démarches de participation dans
11 l'élaboration et le suivi de la réalisation des projets est également peu prise en
12 considération, alors qu'elle constitue une injustice environnementale dans le sens
13 où certaines populations sont, comme l'a indiqué M. Faburel lors de son audition,
14 exclues de la capacité à infléchir leur propre environnement.

15 La question environnementale en milieu urbain ne se limite pas aux
16 questions de propreté et d'entretien des espaces verts, elle englobe les moyens
17 d'améliorer des situations qui résultent de la réalisation de projets
18 d'aménagement et d'urbanisme. Les grands équipements ont joué et jouent
19 encore un rôle structurant, en particulier les infrastructures de transport routier et
20 aérien, dans la distribution sociale et les disparités de qualité de vie, et peuvent
21 donc être à l'origine d'inégalités

22 **Pour cette raison, le CESE estime que dans les projets de grands**
23 **équipements urbains, mais également de construction de nouveaux quartiers**
24 **et en particulier d'éco-quartiers, de rénovation et de requalification**
25 **urbaines, la participation au débat constitue un enjeu de justice**
26 **environnementale.**

27 En effet, les améliorations apportées à l'environnement urbain peuvent
28 concourir à des phénomènes de ségrégation : l'amélioration du cadre de vie est
29 susceptible d'avoir à terme des effets sociaux contraires à l'objectif de bien-être
30 pour le plus grand nombre. Dans le cas des éco-quartiers par exemple,
31 l'application des normes environnementales est source de surcoûts de
32 construction dont les effets ségrégatifs doivent être compensés par des objectifs
33 de mixité sociale, de solidarité territoriale et une offre diversifiée de logement.
34 L'atteinte de ces objectifs doit être vérifiée non seulement à l'occasion de
35 l'achèvement des projets mais également dans la durée, pour s'assurer que les
36 évolutions ultérieures ou de nouvelles mesures n'induisent pas de renoncement à
37 la justice sociale. **Ainsi les acteurs doivent-ils prendre en considération tous**
38 **les effets de la transition énergétique et écologique. Sans dispositions**
39 **financières particulières pour les ménages les plus modestes, certaines**
40 **mesures concernant la rénovation du bâti ancien pourraient dans quelques**
41 **années être source de nouvelles discriminations.**

1 **Lutter contre les inégalités environnementales, c'est donner corps à cet**
 2 **enjeu de société qu'Henri Lefebvre appelait déjà, dans les années 1960, le**
 3 **« droit à la ville », sous-tendu par des interrogations sur la qualité de**
 4 **l'environnement et les moyens de l'améliorer. Cet enjeu de société consiste à**
 5 **développer la capacité des habitants à améliorer leur environnement par**
 6 **leur action, soit en agissant eux-mêmes soit en sollicitant les acteurs locaux.**
 7 **Le « droit à la ville », c'est reconnaître aux habitants la faculté et la capacité**
 8 **à participer et à s'impliquer dans la construction de leur ville et à la faire**
 9 **évoluer dans la durée.**

10 De ce point de vue, l'environnement n'est pas seulement un environnement
 11 physique. La manière dont il est ressenti, compris et comment il suscite
 12 implication et engagement, rentre dans son champ. De la même manière,
 13 l'aménagement urbain n'est pas seulement le fruit d'une rationalité technique et
 14 administrative, c'est un lieu de construction des identités. Il joue un rôle essentiel
 15 dans le sentiment d'appartenance et dans le champ de la reconnaissance des
 16 individus.

17 **Développer un « droit à la ville », c'est développer une forme**
 18 **d'autodétermination citoyenne, fondée sur la capacité des individus à se**
 19 **situer par rapport à l'offre et à l'accès aux services environnementaux.**

20 **Le « droit à la ville » suppose une participation plus dynamique, plus**
 21 **multi-acteurs, plus autonome, prenant en compte l'équilibre des droits et des**
 22 **devoirs qu'il englobe : des « devoirs écologiques », du tri des déchets à la**
 23 **sobriété énergétique, mais aussi des droits à la qualité de son**
 24 **environnement, de son cadre de vie. À cet égard, la création ou le**
 25 **renforcement dans les quartiers de moyens d'animation destinés à favoriser**
 26 **cette appropriation des enjeux environnementaux et cette capacité**
 27 **d'expression citoyenne apparaissent nécessaires.**

28 **Enfin, le CESE, rappelle qu'il a dans ses avis antérieurs recommandé à**
 29 **l'État de mettre en œuvre le principe de participation en veillant à ce que :**

- 30 - le public soit bien informé des demandes, qu'il soit informé de son
- 31 droit de participation, et les destinataires de ses observations
- 32 éventuelles ;
- 33 - le public puisse formuler des observations et des avis avant la prise de
- 34 décision, lorsque toutes les options sont encore envisageables ;
- 35 - les contributions du public soient bien prises en compte dans
- 36 l'adoption des décisions ;
- 37 - un retour soit fait vers ce dernier pour l'informer des décisions prises
- 38 avec leur justification, de même que des résultats qualitatifs et
- 39 quantitatifs de leurs effets.

1 ➤ RENFORCER LA DÉMOCRATIE SANITAIRE À TOUS LES ÉCHELONS DE
2 LA SOCIÉTÉ

3 Les thématiques en rapport avec les inégalités et la santé, deux sujets de
4 préoccupation majeure des citoyens sont favorables au développement des
5 implications citoyennes et à l'expression de la démocratie participative.

6 Au niveau des collectivités locales, et dans un contexte de risques
7 incertains, **le CESE estime qu'il est du rôle des pouvoirs publics de favoriser
8 les conditions des échanges de connaissances et des débats publics. Ils
9 doivent aussi favoriser la transversalité des connaissances et des recherches
10 de manière à faciliter les arbitrages collectifs.**

11 Le CESE estime que les collectivités publiques renforceront leurs marges
12 d'action et leur force d'entraînement **en adoptant des modes d'action plus
13 souples et contractuels impliquant acteurs publics et acteurs de la société
14 civile.** Un mode de gouvernance plus transversal viendrait en appui des
15 politiques publiques relatives à l'aménagement du territoire et inciterait
16 l'ensemble des acteurs participant à la construction des territoires à s'impliquer
17 plus fortement.

18 Dans le cadre de la promotion d'une approche globale des questions de
19 santé, le CESE recommande en particulier que les ARS relaient les questions de
20 santé environnementale et des inégalités de santé dans :

- 21 - les conférences régionales de la santé et de l'autonomie, organismes
22 consultatifs qui concourent par leurs avis à la politique régionale de la
23 santé ;
- 24 - les conférences de territoires (de santé), appelées à participer à
25 l'élaboration du projet régional de santé, qui sont composées de
26 représentants des différentes catégories d'acteurs du système de santé
27 dont les usagers ;

28 instances qu'elles ont la possibilité de consulter et dont elles assurent le
29 secrétariat.

30 ➤ FORMER À LA PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE DÈS LE PLUS JEUNE
31 ÂGE

32 Dans un précédent avis sur l'éducation à l'environnement et au
33 développement durable (EEDD), notre assemblée a souligné que « l'EEDD doit
34 doter les citoyens actuels et futurs des outils du changement, leur permettant ainsi
35 à la fois de comprendre les enjeux complexes et d'agir ». Le CESE souhaite que
36 les questions d'inégalités environnementales et sociales soient intégrées à cet
37 enseignement au collège et au lycée et participent de l'apprentissage de la
38 participation et du débat. Cette sensibilisation pourrait être approfondie in situ à
39 la faveur des sorties scolaires et des classes de découverte. **Le CESE préconise
40 que les enjeux de santé environnement en soient un des vecteurs. À cette fin,**

1 des outils pédagogiques pour les intervenants devraient être élaborés, de
 2 même que des processus de mise en œuvre des activités en s'appuyant sur un
 3 bilan critique des expériences régionales recensées.

4 ► DÉVELOPPER RESPONSABILITÉ ET RÉPARATION
 5 ENVIRONNEMENTALES

6 Le rapport a souligné qu'une consommation de ressources naturelles
 7 épuisables ou une pollution de l'air, de l'eau comme du sol, induisent des
 8 externalités négatives qui peuvent être source d'inégalités. La collectivité
 9 publique est fondée à s'engager dans des actions correctives.

10 Celles-ci peuvent prendre la forme de dispositifs fiscaux, ou de marchés
 11 comme le marché des quotas d'émission de GES, ou encore d'actes de police
 12 administrative. Ils s'appuient sur le principe « pollueur-payeur », qui a été énoncé
 13 par l'OCDE et progressivement pris en compte dans le cadre international au
 14 début des années 1970. Ces mesures ont vocation à jouer un rôle préventif ou
 15 dissuasif. De manière complémentaire, il est fait appel aux régimes de
 16 responsabilité, civile ou pénale, lorsque des dommages ont été subis
 17 individuellement ou collectivement. Les décisions prises ont alors une vocation
 18 réparatrice ou compensatrice.

19 Les mesures de prévention et de réparation sont cependant insuffisantes à
 20 assurer la protection des êtres humains et de l'environnement face à des risques
 21 incertains. Or la vigilance s'impose en raison du caractère souvent irréversible
 22 des dégâts qui peuvent être causés. C'est là qu'intervient le principe de
 23 précaution, dont on rappellera qu'il est énoncé comme le quinzième principe de
 24 la déclaration de Rio, en 1992 : « *Pour protéger l'environnement, des mesures de*
 25 *précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités.*
 26 *En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude*
 27 *scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard*
 28 *l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de*
 29 *l'environnement* ». Reconnaître la valeur du doute, dans la prise de décision, est
 30 l'un des éléments qui permet d'éviter que les inégalités ne se creusent, un
 31 environnement dégradé ayant un impact négatif plus important sur la qualité de
 32 vie des plus pauvres. Protection de l'environnement, justice environnementale et
 33 droits humains ont enjeux liés.

34 ► S'ASSURER QUE LA RÈGLE « POLLUEUR-PAYEUR » EST APPLIQUÉE

35 On rappellera que le principe pollueur-payeur est un principe économique
 36 qui vise à rapatrier les externalités dans les coûts de production. La politique de
 37 l'environnement de l'Union européenne est d'ailleurs fondée, parmi d'autres
 38 principes « *sur le principe du pollueur-payeur* » (article 191-1 du traité sur le
 39 fonctionnement de l'UE).

1 La mise en œuvre concrète de ce principe reste cependant laborieuse et
2 incomplète ; les trois exemples ci-dessous l'illustrent.

3 Dans son rapport de septembre 2011 sur « *les collectivités territoriales et la*
4 *gestion des déchets ménagers assimilés* », la Cour des comptes soulignait ainsi
5 que le mode de financement du service de gestion des ordures ménagères
6 « *n'intègre guère l'équité sociale, ni le coût réel du service rendu et encore*
7 *moins le caractère incitatif du principe pollueur-payeur* ».

8 Dans son rapport de 2010 sur « *l'eau : son droit et sa gestion* », le Conseil
9 d'État relevait que les agences financières de bassin, pour lutter contre la
10 pollution de l'eau, « *mettent en œuvre des mécanismes d'incitation*
11 *environnementale qui reposent théoriquement sur le principe pollueur-payeur* »,
12 mais que les redevances sont « *devenues au fil du temps un moyen de collecter de*
13 *l'argent en fonction des programmes d'intervention prévus et non pas pour*
14 *assurer l'application effective du principe pollueur-payeur* ». Il invitait à
15 poursuivre les efforts concernant « *une application nettement plus rigoureuse du*
16 *principe pollueur-payeur* », à l'agriculture et aux collectivités publiques,
17 proposant aussi bien l'établissement de taxes à la source sur la quantité de
18 produits utilisés que la possibilité pour l'État de se retourner contre les
19 collectivités en cas de condamnation prononcée par la Cour de justice de l'Union
20 européenne.

21 Il en est de même dans l'UE, malgré la convergence de volonté du
22 Parlement et de la Commission. La directive de septembre 2011 relative à la
23 taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, dite
24 directive eurovignettes, est d'application facultative. Seuls six pays,
25 essentiellement d'Europe centrale, ont adopté ce système, que la France a
26 renoncé à mettre en vigueur.

27 Pour mettre en œuvre le principe de pollueur-payeur selon des modalités
28 lisibles par les acteurs, les pouvoirs publics peuvent recourir à plusieurs
29 instruments, par exemple la taxation des pollutions, l'imposition de normes, la
30 mise en place de mécanismes divers de compensation. Pour les mesures fiscales,
31 le CESE rappelle l'objectif de changement des comportements. Il inscrit donc la
32 fiscalité environnementale dans une approche de moyen terme à l'intérieur d'une
33 évolution d'ensemble du système fiscal.

34 **Les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la**
35 **pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur : ce**
36 **principe du code de l'environnement devrait redevenir dans tous les secteurs**
37 **un principe d'action, une dimension essentielle des projets tant publics que**
38 **privés.** Cependant il suppose de disposer d'indicateurs incontestables,
39 applicables à l'activité concernée pour être équitablement réparti.

1 ➤ CONSOLIDER L'APPLICATION EN DROIT FRANÇAIS DU PRINCIPE DE
2 RÉPARATION DU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE

3 La réparation des dommages causés à l'environnement constitue un
4 prolongement ou une conséquence juridique du principe pollueur-payeur. Elle est
5 d'ailleurs constitutionnalisée par la charte dans son article 4 : « *toute personne*
6 *doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement,*
7 *dans les conditions définies par la loi* ». Cette reconnaissance est accompagnée
8 dans la même phrase de deux restrictions qui en limitent la portée : d'une part, il
9 s'agit seulement d'une contribution à la réparation, d'autre part, c'est au
10 législateur qu'il appartient d'organiser les conditions de sa mise en œuvre.

11 La convention du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile des dommages
12 résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, mentionnée dans le
13 rapport, est l'un des premiers textes internationaux généraux contraignants
14 portant sur le sujet.

15 Sur le plan des principes, chacun s'accorde à reconnaître l'existence d'un
16 devoir de réparation des dommages causés. Dans les faits, les conditions, voire la
17 possibilité même de l'ouverture du droit à réparation ou à indemnisation, seront
18 variables en fonction notamment des circonstances suivantes :

- 19 - la reconnaissance d'une responsabilité pour ou sans faute ;
- 20 - l'existence de dommages matériels ou corporels, la nature des biens
21 concernés, privés ou publics ;
- 22 - la définition de l'environnement retenue et le caractère patrimonial ou
23 non des éléments de l'environnement affectés ;
- 24 - le lieu de survenance des faits ayant provoqué les dommages et le lieu
25 où ils se sont effectivement produits ;
- 26 - la qualification du ou des préjudices subis qui peuvent être
27 « objectifs » (ne se rapportant pas à une personne juridique) ou
28 « subjectifs » (se rapportant à une personne ou à un patrimoine)...

29 En droit « classique », un préjudice n'est réparable que s'il touche des
30 sujets de droit, personnes physiques, morales, collectivités, États... Les atteintes
31 causées à l'environnement ne sont donc prises en considération que si elles
32 peuvent être rattachées aux intérêts matériels ou moraux d'un sujet de droit, étant
33 entendu que c'est le préjudice porté à ses intérêts qui sera réparé, et non le
34 préjudice porté à l'environnement en tant que tel.

35 C'est à l'abondante jurisprudence suscitée par l'affaire de l'Erika et ses
36 prolongements que l'on doit la prise en compte progressive du préjudice
37 écologique. C'est au terme d'un combat judiciaire de longue haleine, mené en
38 particulier par la LPO, que la chambre criminelle de la Cour de cassation a établi
39 des règles claires en matière de responsabilité environnementale, dans un arrêt du
40 25 septembre 2012. Cette évolution et ses implications sont relatées dans le
41 rapport de septembre 2013 du groupe de travail installé par la ministre de la

1 Justice « *pour la réparation du préjudice écologique* », ainsi que dans le rapport
 2 du Sénat d'avril 2013 fait par M. Alain Anziani sur la proposition de loi déposée
 3 par le sénateur de Vendée, Bruno Retailleau, « *visant à inscrire la notion de*
 4 *préjudice écologique dans le code civil* ».

5 Ces travaux arrivent à la même conclusion : malgré les efforts des
 6 juridictions françaises, qui reconnaissent désormais l'existence d'un « *préjudice*
 7 *écologique, consistant en l'atteinte directe ou indirecte portée à*
 8 *l'environnement* » (Cour de cassation, arrêt du 25 septembre 2012), celles-ci ne
 9 peuvent ordonner sa réparation qu'en tant que préjudice personnel d'une
 10 collectivité ou d'une association - à valeurs de préjudices équivalentes.

11 Comme le soulignent les rapports mentionnés ci-dessus, la jurisprudence
 12 n'apporte pas de solution définitive à la question. La proposition de loi
 13 sénatoriale (adoptée à l'unanimité par le Sénat en mai 2013) comme le rapport du
 14 groupe de travail remis à la garde des sceaux cherchent à trouver une solution
 15 pérenne à la réparation du préjudice écologique parfois qualifié de « pur » pour
 16 mieux souligner le caractère objectif et non subjectif du dommage subi par
 17 l'environnement. Notre assemblée a par ailleurs à deux reprises, dans ses avis sur
 18 « *La gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des*
 19 *plateformes pétrolières en mer* » et « *Quels moyens et quelle gouvernance pour*
 20 *une gestion durables des océans ?* », demandé la reconnaissance par le droit de
 21 ces « *dommages écologiques "purs"* ».

22 Aujourd'hui, l'Assemblée nationale - où une proposition de loi déposée en
 23 février 2013 sur le même sujet n'a pas été examinée - n'a pas inscrit à son ordre
 24 du jour la proposition de loi adoptée au Sénat, dans l'attente d'un projet de loi
 25 gouvernemental qui avait été annoncé pour 2014. En effet le principe de
 26 préjudice écologique fait débat.

27 Certains recommandent de consolider le régime spécifique de réparation
 28 des préjudices écologiques « purs ». Ils proposent :

- 29 - d'introduire dans le code civil des dispositions spécifiques pour
 30 permettre la réparation des dommages causés à l'environnement ;
- 31 - de retenir le principe d'une réparation en nature et, en cas
 32 d'impossibilité, sous forme de dommages-intérêts affectés à la
 33 protection de l'environnement ;
- 34 - d'ouvrir les possibilités d'action à l'État, à ses établissements publics,
 35 aux collectivités publiques ainsi qu'aux fondations et associations
 36 ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement ;
- 37 - de fixer, en vue de l'évaluation des dommages, les modalités
 38 d'établissement des listes d'experts indépendants et de leur agrément.

39 D'autres soulignent les difficultés qui demeurent pour définir et appliquer
 40 un tel principe : difficulté à qualifier ce préjudice, impact sur les Installations
 41 Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), question du délai de

1 recours, conséquences sur la couverture des risques, prise en compte du principe
2 d'égalité de traitement à situation égale, etc.

3 ► PRÉSERVER LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION, PRINCIPE D'ACTION POUR
4 UN DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

5 Consacré par l'article 15 de la déclaration de Rio, le principe de précaution
6 est également présent dans des actes contraignants pour les parties. Il figure dans
7 le préambule de la convention sur la diversité biologique, ainsi que dans les
8 principes consacrés par l'article 3 de la convention-cadre sur les changements
9 climatiques. Il est mentionné à l'article 191 du TFUE comme l'un des principes
10 qui guident la politique de l'Union en matière d'environnement. Il a enfin été
11 intégré dans l'article 5 de la charte de l'environnement : « *Lorsque la réalisation*
12 *d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques,*
13 *pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités*
14 *publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs*
15 *domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des*
16 *risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à*
17 *la réalisation du dommage.* »

18 Le présent avis ne reviendra pas sur ce principe ni sur les jurisprudences
19 auxquelles il a donné lieu tant au niveau européen que national. Ils sont en effet
20 décrits de manière détaillée dans l'étude du CESE adoptée par le bureau en
21 novembre 2013 et intitulée « *principe de précaution et dynamique*
22 *d'innovation* ».

23 Comme le souligne l'étude « *le principe de précaution n'est ni une règle*
24 *qui prescrit ou interdit un comportement précisément identifié, ni un critère... il*
25 *s'agit d'un ensemble de repères permettant de faciliter le jugement* ». Son
26 application résulte de l'analyse d'un risque, résultant de la confrontation d'un
27 danger et d'une exposition, potentiels ou avérés. La sensibilité à cette exposition
28 est variable en fonction des publics ciblés, en fonction de l'âge, du sexe, de la
29 capacité à prévenir le risque, à s'en protéger, ou à accéder aux informations le
30 concernant. Les inégalités sociales sont un facteur aggravant de ces inégalités
31 d'exposition.

32 Les produits chimiques sont particulièrement représentatifs de la rencontre
33 entre enjeux environnementaux et enjeux sanitaires. Il est d'ailleurs fréquent,
34 sinon hautement probable, qu'une atteinte à l'environnement s'accompagne à
35 court ou moyen terme d'impacts sur la santé humaine - ce qui justifie au
36 demeurant que le principe de précaution s'applique au-delà du seul champ de
37 l'environnemental et en particulier aux risques sanitaires.

38 Le règlement européen Reach de 2007 s'inspire de plusieurs logiques au
39 travers desquelles la société appréhende les risques sanitaires liés à la production
40 de produits chimiques : principe de précaution, évaluation des risques,
41 prévention, réglementation, responsabilité des entreprises... Conçu pour assurer

1 un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, ce
 2 règlement a également pour objectifs la libre circulation des substances,
 3 l'amélioration de la compétitivité et de l'innovation, et choisit de les atteindre en
 4 transférant la responsabilité de la gestion des risques liés aux substances
 5 chimiques des autorités publiques à l'industrie. Les services d'une agence
 6 européenne dédiée, l'*European chemical agency* (ECHA), aident cette dernière à
 7 se conformer à la réglementation.

8 Dans son rapport général sur le règlement Reach au Parlement et au CES
 9 européen de février 2013, la commission considère que « *Reach fonctionne*
 10 *bien* ». Elle constate néanmoins certaines insuffisances en particulier le fait que
 11 de nombreux dossiers d'enregistrement se sont avérés être non conformes, ainsi
 12 que l'insuffisance des évaluations fournies.

13 Les procédures mises en place, les évaluations prévues par le règlement, les
 14 missions de l'ECHA tout comme la responsabilisation des entreprises ou la
 15 volonté de préserver la compétitivité paraissent bien correspondre à la logique du
 16 principe de précaution.

17 **L'étude du Conseil le souligne, « le principe de précaution n'est pas un**
 18 **principe d'abstention qui exige la preuve de l'innocuité comme préalable à**
 19 **toute autorisation » ou à toute décision. C'est bien un principe d'action, un**
 20 **principe nécessaire** fondé sur :

- 21 - le doute méthodique et raisonnable ;
- 22 - la prise en compte précoce des risques incertains ;
- 23 - une approche pluridimensionnelle des activités ;
- 24 - des décisions flexibles suscitant des mesures proportionnées,
- 25 provisoires et réversibles ;
- 26 - une expertise indépendante transparente et pluridisciplinaire ;
- 27 - une recherche fondamentale répondant aux normes académiques et
- 28 dont les résultats ont vocation à être publiés.

29 ➤ MIEUX APPRÉHENDER LES PROBLÉMATIQUES ENVIRONNEMENTALES
 30 ET SOCIALES DES ENTREPRISES DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL

31 La mondialisation et la financiarisation de l'économie des dernières
 32 décennies ont entraîné une profonde évolution des systèmes productifs. Pour la
 33 France, une part importante du secteur industriel a été délocalisée à l'étranger et
 34 une autre externalisée. Prendre en compte les conséquences économiques,
 35 sociales et environnementales négatives de ces transferts d'activité apparaît
 36 d'autant plus indispensable que la communauté internationale reconnaît aux
 37 travers de différents accords ou sommets mondiaux la nécessité d'un
 38 développement durable et donc de donner un nouveau contenu à la croissance. Il
 39 doit par exemple être tenu compte des émissions de GES liés à la production et

1 au transport de l'ensemble des produits et services consommés sur le territoire
2 national, au-delà des GES émis à partir du territoire lui-même.

3 Or le bilan des trois dernières décennies apparaît contrasté en ce qui
4 concerne les pollutions locales : la qualité de l'air mesurée en concentration de
5 microparticules s'est améliorée mais les progrès ont été plus rapides dans les
6 villes des pays développés alors que les pollutions augmentaient fortement dans
7 les pays dits émergents. Il en est de même pour la teneur en dioxyde de soufre.

8 La même appréciation contrastée pourrait être faite concernant les pressions
9 exercées sur l'eau.

10 Il ne s'agit donc pas de déplacer pressions ou pollutions. Nous n'avons
11 qu'une seule planète, la population est plus nombreuse, la priorité est donc de
12 répondre aux besoins de base des populations en mettant en œuvre des moyens
13 pour limiter la vulnérabilité. Toutes les politiques publiques doivent être
14 orientées en ce sens. **Le CESE rappelle l'importance de la lutte contre toutes**
15 **les formes de dumping qui faussent les règles du jeu, invalidant les projets**
16 **vertueux et pénalisant les pratiques des entreprises respectueuses des**
17 **travailleurs et de l'environnement. Il plaide pour l'inclusion dans les**
18 **accords commerciaux de clauses environnementales et sociales, sous des**
19 **formes à négocier.**

20 **Notre assemblée estime également indispensable de promouvoir et**
21 **faciliter des pratiques de consommation citoyenne qui intégreraient ces**
22 **exigences.**

23 Mais les États ne sont plus les seuls protagonistes sur la scène
24 internationale. Des instruments internationaux ont été élaborés depuis ces
25 dernières décennies : principes directeurs de l'OCDE à l'intention des
26 multinationales rédigés en 1976, déclaration tripartite de l'OIT sur les
27 multinationales, principes directeurs de l'ONU sur les entreprises et les droits de
28 l'Homme, norme ISO 26000, développement d'accords cadre internationaux,
29 pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte
30 Mondial...

31 Ainsi les principes directeurs de l'OCDE s'appliquent à toutes les branches
32 de l'économie et visent les entreprises ayant une activité internationale installées
33 sur le territoire des 45 pays qui adhèrent aux principes directeurs ou opérant à
34 partir de celui-ci. Présent dans chacun des pays de l'OCDE, le Point de contact
35 national (PCN) a pour rôle de promouvoir les principes et de répondre aux
36 saisines relatives à leur non-respect. Il agit comme plate-forme de médiation et de
37 conciliation. **Le CESE rappelle la proposition de consolider les PCN,**
38 **formulée dans l'avis « la RSE : une voie pour la transition économique,**
39 **sociale et environnementale » voté par notre assemblée en juin 2013.** Le
40 CESE se déclarait en particulier attaché à l'application pleine et entière du
41 traitement équitable des parties et du principe du contradictoire dans l'instruction
42 des dossiers.

1 Pour limiter les nuisances, réduire les impacts immédiats ou différés de la
2 production sur l'environnement et les ressources naturelles, l'entreprise, quelle
3 que soit sa taille, est un acteur décisif. C'est pourquoi nombre d'entre elles ont
4 fait des choix stratégiques de mobilisation et d'anticipation et ont élaboré des
5 codes de bonne conduite, des chartes éthiques... Dans certains secteurs sensibles,
6 la communication sur la mesure du risque environnemental et la volonté de le
7 maîtriser sont fondamentales et peuvent se matérialiser dans la présentation d'un
8 bilan environnemental.

9 Au niveau des entreprises cotées, l'article 116 de la loi sur les nouvelles
10 régulations économiques (NRE) oblige celles-ci à renseigner dans leur rapport de
11 gestion certaines informations extra-financières précisées par décret en 2002. Le
12 Grenelle de l'environnement a souhaité compléter le dispositif par l'article 225
13 de la loi Grenelle 2, adoptée en 2010 en étendant cette obligation de *reporting*.
14 Le décret d'application de cet article a été publié le 24 avril 2012 et a soulevé de
15 la part de certaines parties prenantes des réserves. Dans un rapport publié en
16 octobre 2014, l'association ORÉE dresse un bilan de son application, en voie
17 d'amélioration entre 2012, année de son entrée en vigueur, et 2013. Nous en
18 retiendrons quelques enseignements sur les items environnementaux. Si 97,5 %
19 (+4,2 % par rapport à 2012) des entreprises renseignent l'item sur l'organisation
20 de la société pour prendre en compte les questions environnementales, et 90 % (-
21 5 % par rapport à 2012) l'item sur les démarches d'évaluation ou de certification
22 en matière d'environnement, les pourcentages de réponses chutent de dix à vingt
23 points dès que les questions abordées deviennent plus précises : mesures de
24 prévention, réduction, réparation concernant la qualité de l'air ou concernant la
25 protection des sols. En outre, l'hétérogénéité des indicateurs et des réponses
26 apportées rend la comparabilité sur certains items difficile.

27 Au-delà de l'exercice de conformité réglementaire, les réponses apportées
28 témoignent d'une appréhension diversifiée des exigences du décret.

29 **Le CESE renouvelle donc son souhait d'une amélioration des**
30 **informations fournies** dans le sens d'une dynamique positive impulsée par la
31 RSE. Viser le recours à des référentiels internationaux, enjeu d'armes égales
32 entre entreprises nationales et étrangères, viser des indicateurs optionnels
33 pertinents selon l'activité concernée, renforcer la responsabilité des entreprises
34 dans le choix desdits indicateurs et privilégier l'énoncé de leur politique générale
35 en matière de développement durable, tels seraient, selon notre Conseil, des
36 éléments d'incitation positive pour une meilleure prise en compte des enjeux de
37 progrès de RSE. La transposition de la directive du 29 septembre 2014 sur le
38 *reporting* extra-financier des entreprises doit être l'occasion de préciser cette
39 dynamique. **La dimension internationale de la RSE devrait se voir renforcée**
40 **par ce nouveau texte.**

41 En complément de ces obligations réglementaires, **le CESE rappelle son**
42 **souhait d'un encouragement au développement de la RSE dans les PME**

1 **comme élément stratégique de leur développement.** Déclinée par des mesures
2 spécifiques pour les plus petites des entreprises et par secteur d'activité, par la
3 publication de guides et l'élaboration de formations, la RSE permet de considérer
4 l'entreprise en interaction permanente avec son environnement et les différentes
5 parties prenantes mais aussi avec tous ceux qui sont impactés localement par son
6 activité.

7 Le CESE souligne combien est nécessaire cette dynamique d'acteurs. La
8 forme d'engagement que constitue, pour les entreprises, la mise à disposition des
9 informations de caractère environnemental, social et sociétal liées à leur activité
10 éclaire les parties prenantes et enrichit les données statistiques disponibles. À ce
11 titre, le développement de la RSE peut être considéré comme un outil de lutte
12 contre les inégalités environnementales et sociales dès lors que les informations
13 produites sont intégrées dans les stratégies des entreprises et prises en compte
14 parmi les éléments retenus dans l'élaboration des politiques publiques.
15

1

CONCLUSION

2 Le travail engagé sur les inégalités environnementales et sociales et les
3 propositions qui résultent de cet avis s'efforcent de concilier impératifs
4 environnementaux, sociaux et économiques. Faire reposer un nouveau modèle de
5 développement sur l'humain et la préservation des écosystèmes suppose de
6 reconsidérer capital humain, capital naturel et capital économique. Des outils
7 sont proposés pour mieux prendre en compte la valeur de la nature, ce bien
8 commun à respecter tout en construisant de nouvelles solidarités entre les
9 hommes. Nous avons par nos comportements, nos activités profondément
10 transformé notre environnement au fil des siècles. Nous devons à présent
11 contribuer à une organisation collective prônant une nouvelle approche
12 écologique assurant la sauvegarde des systèmes naturels et permettant le respect
13 des droits fondamentaux de tous comme la satisfaction de besoins essentiels. Des
14 pistes d'action sont proposées aux pouvoirs publics comme aux acteurs pour
15 changer de paradigme.

16 Les nombreuses questions que posent le développement humain,
17 écologique et économique, l'organisation des rapports sociaux, l'action publique
18 ont été source de débats, d'approches et de priorités différentes.

19 Leur complexité et l'ambition considérable que sous-tend l'invention d'un
20 nouveau modèle de développement requièrent l'élargissement de connaissances
21 partagées et nous incitent à la poursuite de la réflexion.

TABLE DES SIGLES

ABC	: Atlas de la biodiversité communale
ADEME	: Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANRU	: Agence nationale pour la rénovation urbaine
ARS	: Agence régionale de santé
CCAS	: Centre communal d'action sociale
CIRAD	: Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNRS	: Centre national de la recherche scientifique
DGEC	: Direction générale de l'énergie et du climat
ECHA	: <i>European chemical agency</i>
EIS	: Évaluation d'impact sur la santé
GIEC	: Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IFREMER	: Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGAS	: Inspection générale des affaires sociales
INERIS	: Institut national de l'environnement industriel et des risques
INRA	: Institut national de la recherche agronomique
INSEE	: Institut national de la statistique et des études économiques
INPES	: Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
InVs	: Institut de veille sanitaire
MNT	: Maladie non transmissible
OMS	: Organisation mondiale de la santé
ONERC	: Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique
PLU	: Plan local d'urbanisme
PNSE	: Plan national santé-environnement
PPA	: Plan de protection de l'atmosphère
PPBE	: Plan de prévention du bruit dans l'environnement
PREPA	: Plan de réduction des émissions de polluants
PRQA	: Plan régional pour la qualité de l'air
PRSE	: Plan régional de santé-environnement
SAR	: Schéma d'aménagement régional
SCOT	: Schéma de cohérence territoriale
TICPE	: Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TVB	: Trame verte et bleue
UE	: Union européenne
ZAPA	: zone d'action prioritaire pour l'air

COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Présidente : Mme Anne-Marie DUCROUX,
Vice-présidente : Mme Patricia RICARD
Vice-présidente : Mme Catherine TISSOT-COLLE

Agriculture.....	Mme Marie-Thérèse BONNEAU, MM. Pascal FERREY, Claude ROUSTAN
Artisanat	M. Alain GRISET
Associations.....	---
C.F.D.T.....	M. Marc BLANC
C.F.E.-C.G.C.	M. Gabriel ARTERO
C.F.T.C.....	Mme Marie-Josèphe PARLE
C.G.T.....	Mmes Marie-Claire CAILLETAUD, Pierrette CROSEMARIE
C.G.T.-F.O.	Mme Anne BALTAZAR
Coopération	M. Denis VERDIER
Entreprises.....	Mmes Marie-Christine COISNE-ROQUETTE, Catherine TISSOT-COLLE
Environnement et nature.....	Mme Anne-Marie DUCROUX, MM. Jacques BEALL, Allain BOUGRAIN DUBOURG, Antoine BONDUELLE, Gaël VIRLOUVET
Mutualité	Mme Pascale VION
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse.....	M. Antoine DULIN
Outre-Mer.....	M. Patrick GALENON
Personnalités qualifiées	Mmes Catherine CHABAUD, Maud FONTENOY, Dominique MEYER, Patricia RICARD, MM. Bernard BAUDIN, Jean JOUZEL
Professions libérales	Mme Dominique RQUIER-SAUVAGE
U.N.A	M. Alain FERETTI
U.N.S.A.	---