

# Progrès social-écologique et État social-écologique <sup>(1)</sup>

Par Éloi LAURENT

Économiste à l'OFCE, professeur à Sciences Po et Stanford University

L'idée de justice environnementale est née aux États-Unis d'Amérique dans les années 1970, dans un contexte d'activisme civique et de lutte pour l'égalité raciale. Elle a mis plusieurs décennies pour commencer à être discutée sur le vieux continent plus imprégné par une tradition des droits sociaux. Aussi, la question à laquelle cet article s'attachera à répondre est : « Quelle forme concrète pourrait prendre un État-providence qui viserait non plus seulement le progrès social, mais aussi le progrès social-écologique ? ».

À partir du moment où l'on constate une intrication de plus en plus étroite entre enjeux sociaux et défis environnementaux, l'État devient légitime à assumer une fonction d'allocation, de redistribution et de stabilisation dans le but de couvrir les divers risques sociaux-écologiques.

Comment amorcer la métamorphose de notre État-providence (pensé au XIX<sup>e</sup> siècle pour dépasser le conflit entre le travail et le capital) en un État social-écologique calibré pour le XXI<sup>e</sup> siècle, c'est-à-dire conçu de manière à réconcilier la question sociale et le défi environnemental ? Comment construire des institutions qui puissent garantir le progrès social-écologique, qui peut être défini comme le progrès du développement humain dans un cadre démocratique à l'âge de l'anthropocène ?

On peut emprunter deux chemins différents pour établir une continuité philosophique entre l'État-providence et l'État social-écologique : le chemin du risque social, et celui du bien-être individuel.

Si l'on retient la première approche (en restant fidèle à la notion d'État-providence), il apparaît que le risque social comprend aujourd'hui une importante dimension environnementale (inondations, canicules, tempêtes, etc.). Les citoyens sont en droit d'attendre de la puissance publique qu'elle développe les moyens permettant de s'en protéger.

L'autre chemin fait référence à la dénomination anglo-saxonne de la protection sociale, le *Welfare State* - l'« État de bien-être » ou, plus exactement, l'« État pour le bien-être » (des citoyens). On considère alors non pas le risque auquel fait face l'individu, mais les sources de son bien-être (et, par voie de conséquence, de son mal-être). Dans la perspective de l'État social, il s'agit du revenu, de la vie de famille, de la santé. Dans l'approche social-écologique, on reconnaît que le bien-

être d'un individu ou d'un groupe est en partie déterminé par les conditions environnementales.

Il est dès lors légitime que la politique sociale inclue la dimension environnementale. Cette intégration en est à ses balbutiements, en France comme ailleurs, mais l'on peut en trouver la trace dès le XIV<sup>e</sup> siècle.

À dire vrai, en Europe, l'État social-écologique a précédé l'État-providence. Si la première loi de protection sociale remonte à 1883, le premier décret social-écologique peut être daté de 1306, lorsque le roi d'Angleterre Édouard I<sup>er</sup> tenta d'interdire l'usage du charbon à Londres pour des motifs sanitaires (sa propre mère étant tombée malade du fait de l'épaisse pollution au dioxyde de soufre enveloppant la ville). Il est à cet égard intéressant de noter que cette loi ne fut jamais respectée par les Londoniens, en dépit des très lourdes sanctions qui y étaient attachées (dans sa version la plus extrême, la loi prévoyait la peine de mort pour les contrevenants).

Il fallut attendre 1956, soit quelque six cent cinquante ans plus tard, pour que le Parlement britannique vote le *Clean Air Act*, dans le contrecoup du *Great Smog* de 1952, qui avait entraîné la mort de quelque 4 000 Londoniens par empoisonnement de l'air. Simultanément, toujours au Royaume-

(1) Cet article s'appuie largement sur l'ouvrage écrit par Éloi Laurent, *Le bel avenir de l'État-providence* (Éditions Les Liens qui Libèrent, 2014).

Uni où l'État-providence prenait son essor, les chercheurs redécouvrirent l'importance des facteurs environnementaux dans l'état de santé des populations, lien qui fut à l'origine des études hygiénistes du XIX<sup>e</sup> siècle avant d'être peu à peu négligé.



Photo © PA Archive-ROGER-VIOLLET

Opération de mesure du niveau de pollution atmosphérique lors du *Great Smog*, Londres (Angleterre), janvier 1952.

« Il fallut attendre 1956 pour que le Parlement britannique vote le *Clean Air Act*, dans le contrecoup du *Great Smog* de 1952, qui avait entraîné la mort de quelque 4 000 Londoniens par empoisonnement de l'air. »

Ainsi, si la « politique sociale » apparaît en tant que concept et discipline d'étude en 1958 sous la plume de Richard Titmuss (TITMUSS, 1958), elle est dès 1962 étendue à la question environnementale. C'est François Lafitte, auteur méconnu de plusieurs articles co-écrits avec Richard Titmuss, qui va conceptualiser la politique social-écologique en définissant la politique sociale comme une politique de l'environnement de proximité. Il désigne par là non seulement les conditions sociales de vie (famille, travail, loisirs), mais aussi l'accès aux aménités environnementales, le contrôle de la pollution urbaine et l'ensemble des facteurs environnementaux susceptibles d'influer sur la santé et le bien-être des individus. La politique sociale devient, avec Lafitte, la politique de l'espace social et englobe, de fait, les enjeux environnementaux.

Quelle forme concrète pourrait prendre un État-providence qui viserait non plus seulement le progrès social, mais aussi le progrès social-écologique ? Il importe d'abord de comprendre que nos crises écologiques sont des questions so-

ciales qui peuvent s'appréhender à la lumière des inégalités de revenu et de pouvoir et se résoudre à l'aide de principes de justice et de bonne gouvernance.

L'approche social-écologique vise précisément à considérer la relation réciproque qui lie question sociale et enjeux écologiques en démontrant comment les logiques sociales déterminent les dégradations et les crises environnementales, et en explorant en retour les conséquences sociales de ces atteintes à l'environnement humain <sup>(2)</sup>.

Développer une approche social-écologique consiste, dans cette perspective, à identifier, dans l'analyse, les liens, parfois inextricables, existant entre les enjeux sociaux et les défis environnementaux : reconnaître les enjeux écologiques dans les questions sociales, révéler les enjeux sociaux des questions écologiques.

Mettre en œuvre une politique social-écologique revient à articuler entre eux enjeux sociaux et défis environnementaux pour permettre un progrès simultanément dans l'une et l'autre dimensions, soit parce que le progrès dans l'une conduit à un progrès dans l'autre (comme dans le cas de l'isolation d'une maison, où le progrès environnemental induit un progrès social), soit parce que la résultante de la politique social-écologique est un progrès parallèle dans l'un et l'autre domaines.

Mais, dans bien des cas, envisager et concevoir une politique social-écologique consiste à reconnaître la nécessité d'un arbitrage entre la question sociale et la question environnementale (c'est l'exemple de la fiscalité carbone, qui peut, si l'on n'y prend garde, avoir des conséquences sociales néfastes).

On peut formaliser cette approche à l'aide d'une matrice social-écologique (voir la Figure ci-dessous).

	Dégradation environnementale	Amélioration environnementale
Dégradation sociale	Précarité énergétique (pauvreté monétaire ; surconsommation d'énergie)	Fiscalité carbone sans compensation sociale (fiscalité socialement régressive ; réduction des émissions de gaz à effet de serre)
Amélioration sociale	Construction de logements dans une zone humide (augmentation du bien-être social lié au logement ; destruction des écosystèmes et de la biodiversité)	Généralisation de l'eau potable et des sanitaires (amélioration du bien-être et réduction des inégalités ; réduction des pollutions)

Source : Laurent (2014).

(2) Voir notamment sur ce point (en français) : Éloi Laurent, *Social-écologie*, Flammarion, 2011 ; Éloi Laurent, « Économie du développement soutenable », Revue de l'OFCE, 2011 ; Éloi Laurent, Pour une approche social-écologique, Note de la Fondation Nicolas Hulot, 2013.

**Extrait de l'article « Pour une justice environnementale européenne - Le cas de la précarité énergétique » (Revue de l'OFCE/Débats et politiques – 120, 2011) d'Éloi Laurent**

### « De la justice environnementale en Europe

Apparue comme une préoccupation dans le discours public dès 1820, l'idée de « justice environnementale » est vraiment née aux États-Unis à la fin des années 1970, dans le contexte du combat pour l'égalité raciale, et plus généralement de l'activisme civique. Elle sert à désigner à la fois les inégalités dans l'exposition aux risques environnementaux (pollutions, déchets, inondations, etc.) et la mise à l'écart des minorités raciales, en particulier des Africains-Américains, des Hispaniques et des Indiens (*native Americans*), dans la conception et la mise en œuvre des politiques environnementales au plan local et national. Il s'agissait alors en particulier de dénoncer la pratique visant à déverser des déchets chimiques toxiques dans les quartiers africains-américains pauvres.

À la lumière des nombreuses études de ce dynamique courant juridique, académique et politique américain se fait jour l'idée



Photo © Fritz Hofman/REDUX-REA

Programme de nettoyage d'un site souillé par des déchets dangereux dans le quartier de Brooklyn, à New York, mai 2013.

« Apparue comme une préoccupation dans le discours public dès 1820, l'idée de "justice environnementale" est vraiment née aux États-Unis à la fin des années 1970, dans le contexte du combat pour l'égalité raciale, et plus généralement de l'activisme civique. Il s'agissait alors en particulier de dénoncer la pratique visant à déverser des déchets chimiques toxiques dans les quartiers africains-américains pauvres. »

fondamentale qui sous-tend l'exigence de justice environnementale : des politiques publiques visant l'équité qui ne prendraient pas en compte la dimension environnementale manqueraient un aspect essentiel de la question sociale. En d'autres termes, il est inéquitable que les pouvoirs publics fassent l'impasse sur l'environnement dans lequel vivent les individus (travail, résidence, loisirs) dès lors que celui-ci détermine en partie les facteurs affectant leur santé, et plus largement leur bien-être. La perspective des inégalités environnementales permet de rendre opératoire cet enchaînement essentiel - environnement, santé, bien-être - dans les sociétés contemporaines.

Le débat scientifique et démocratique sur la justice environnementale et sur l'articulation des politiques sociales et environnementales, vieux de plus de deux décennies outre-Atlantique, ne fait que commencer en Europe et dans les instances de l'Union européenne. Les balbutiements de cette nouvelle approche peuvent être datés de la rédaction de la Convention de la CEE sur « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » adoptée le 25 juin 1998 à Aarhus lors de la quatrième Conférence ministérielle du processus « Un environnement pour l'Europe » dite Convention d'Aarhus. L'article premier de cette Convention « garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement ».

.../...

[Une fois souligné le retard dans la reconnaissance des inégalités environnementales en Europe par rapport aux États-Unis, et leur rattachement à des histoires sociales et culturelles différentes, Éloi Laurent propose d'...] en distinguer quatre types :

- Les inégalités d'exposition et d'accès : cette catégorie désigne l'inégale répartition de la qualité de l'environnement entre les individus et les groupes. Définition négative (l'exposition à des impacts environnementaux néfastes) ou positive (l'accès à des aménités environnementales, telles que les espaces verts et les paysages). Dans cette catégorie d'inégalités sont inclus la vulnérabilité aux catastrophes social-écologiques et le risque d'effet cumulatif des inégalités sociales et environnementales, les inégalités environnementales n'étant ni indépendantes les unes des autres ni indépendantes des inégalités sociales (revenu, statut social, etc.) ;
- Les inégalités distributives des politiques environnementales : il s'agit de l'inégal effet des politiques environnementales selon la catégorie sociale, notamment l'inégale répartition des effets des politiques fiscales ou réglementaires entre les individus et les groupes, selon leur place dans l'échelle des revenus ;
- Les inégalités d'impact environnemental : les différentes catégories sociales n'ont pas le même impact sur l'environnement. Certains chercheurs qualifient cette catégorie « d'inégalités écologiques » ;
- Les inégalités de participation aux politiques publiques : il s'agit de l'accès inégal à la définition des politiques environnementales qui déterminent les choix touchant à l'environnement des individus. »



La question se pose alors de savoir comment surmonter la difficulté de ces arbitrages sociaux-écologiques, ce à quoi s'efforcent les différentes politiques publiques décrites dans les exemples de la Figure ci-dessous.

### Arbitrages et politiques social-écologiques

	Dégradation environnementale	Amélioration environnementale
Dégradation sociale	<i>Précarité énergétique</i> Rénovation thermique des bâtiments	<i>Taxe carbone sans compensation sociale</i> Compensation sociale en fonction du revenu et du lieu de résidence
Amélioration sociale	<i>Construction de logements dans une zone humide</i> Révélation de la valeur sociale des écosystème et de la biodiversité	

Lecture : Arbitrages social-écologique (en italiques) : politiques sociales-écologiques, encadrés en pointillés.

Source : Laurent (2014).

Comme l'État-providence, l'État social-écologique doit assumer une fonction d'allocation, de redistribution et de stabilisation dans le but de couvrir les divers risques sociaux-écologiques. Comme l'État-providence, il pallie en cela les défaillances du marché.

Commençons par la fonction d'allocation. La protection social-écologique vise ici à corriger les mêmes défaillances récurrentes des logiques privées de la protection sociale (les problèmes d'information imparfaite, de marchés incomplets, d'externalités, etc.). C'est particulièrement sensible en matière de santé : une des ambitions majeures de l'État social-écologique doit être de reconnaître, pour le réduire, le coût sanitaire des crises écologiques (maladies respiratoires, cancers, etc.) et d'anticiper leur coût social à venir. De ce point de vue, à l'image de l'État-providence, l'État social-écologique ne doit pas être considéré comme un fardeau pour le dynamisme économique, mais au contraire comme un investissement dans le développement humain.

De nombreux travaux menés aux États-Unis et en France permettent de prendre la mesure du coût économique des problèmes environnementaux et des bénéfices liés à leur prise en compte par la puissance publique. Une étude de l'*Environmental Protection Agency* américaine sur le *Clean Air Act* (la grande législation votée dans les années 1970 pour réguler la pollution atmosphérique aux États-Unis) montre que le coût de mise aux normes de l'appareil productif américain et les bénéfices humains (principalement sanitaires) apportés par cette loi se situent dans un rapport de 1 à 30.

Le Commissariat général au Développement durable français a estimé, quant à lui, à l'automne 2013, dans une fourchette de 700 millions à 1,7 milliard d'euros par an le coût de la

pollution de l'air pour notre système sanitaire du fait de l'effet de celle-ci sur l'asthme (de 400 000 à 1 400 000 nouveaux cas par an attribuables à la pollution), les bronchites (950 000 nouveaux cas de bronchites aiguës attribuables à la pollution) et les cancers.

En élargissant la définition des dommages économiques, on parvient à un coût global compris entre 20 et 30 milliards d'euros. Les ressources économiques sont donc allouées en France de manière inefficace : il faudrait accepter davantage de régulation de la pollution, en particulier par des particules fines, pour un coût économique minime et avec un bénéfice humain très important.

La transition épidémiologique mondiale en cours renforce encore la nécessité d'intégrer les facteurs environnementaux à la politique sociale. Alors que les maladies infectieuses (transmissibles) étaient encore prédominantes il y a de cela quelques décennies dans la mortalité et la morbidité planétaires, ce sont désormais les maladies non transmissibles, notamment les maladies chroniques, qui pèsent le plus lourd dans les décès et les pathologies enregistrés dans le monde. Ces maladies chroniques sont, selon la définition de l'Organisation mondiale de la santé, des affections de longue durée (telles que les cardiopathies, les accidents vasculaires cérébraux, les cancers, les affections respiratoires chroniques, le diabète...), qui, en règle générale, évoluent lentement.

Elles sont aujourd'hui responsables de deux tiers des décès dans le monde, arrivant loin devant les maladies infectieuses (environ 30 % des décès) et très loin devant la violence sous toutes ses formes (à peine 1 %). Ces maladies chroniques se développent du fait des comportements individuels, mais aussi du fait des conditions environnementales - on le voit en particulier avec l'irruption des « maladies environnementales émergentes » (on estime aujourd'hui, en France, que 10 à 20 % des cancers seraient liés à l'environnement, un chiffre en constante progression). En agissant pour améliorer les conditions environnementales, on favorise donc la santé humaine. La vraie question ici, on le voit bien, n'est pas l'opposition entre le social et l'environnemental, et il serait futile de mettre en balance les ressources respectives consacrées à l'un et à l'autre (il faut, au contraire, intégrer la question écologique au périmètre de l'État-providence) : non, le véritable défi est celui de possibles contradictions entre la justice inter-générationnelle et la justice intra-générationnelle.

Car l'État social-écologique, comme l'État-providence, revêt une dimension inter-temporelle. Il n'existe pas en effet de « marché avec l'avenir » : les générations actuelles ne sauraient commercer avec les générations futures. Le marché (ancré dans le présent) se montre donc, là encore, défaillant : on ne peut pas échanger sur la base d'un prix le bien-être des générations actuelles contre celui des générations à venir. Le seul moyen pour que les préférences des générations futures en matière d'environnement soient bien prises en compte dans nos choix actuels consiste pour l'État social-écologique à instituer un contrat social dynamique. Celui-ci doit pouvoir relier les générations entre elles, à l'image d'un système de retraite par répartition : les partenaires sociaux s'accorderaient non pas sur des niveaux de pension ou d'âge d'ouverture des droits à la retraite, mais sur des niveaux de pollution

et de prestations sociales correspondantes (assistance médicale, réparation financière éventuelle) qui doivent être mises à la disposition des générations futures.

Il faudrait pour ce faire constituer au sein de notre État-providence des réserves financières abondées, par exemple, par des impôts environnementaux : ainsi, l'on réduirait d'une main la pollution pour, de l'autre, permettre aux générations futures de supporter les effets de celle que l'on n'aura pas su empêcher.

Cela nous amène directement à la deuxième mission de l'État social-écologique, sa fonction de répartition. Celle-ci, on vient de le voir, devrait se présenter en trois dimensions non seulement verticale (des riches vers les pauvres, des résilients vers les vulnérables) et horizontale (des jeunes vers les plus âgés, des bien-portants vers les malades), mais aussi diachronique (des générations actuelles vers les générations futures). La redistribution assurée par l'État social-écologique doit en outre comporter une dimension géographique : des zones relativement épargnées vers les zones les plus expo-

sées et/ou les plus touchées par les dégradations environnementales et les crises.

Sa fonction de stabilisation, enfin, consiste pour l'État social-écologique à permettre aux individus de supporter les chocs écologiques en maintenant leur bien-être, tout comme la protection sociale vise à leur permettre de maintenir leur bien-être indépendamment des cycles économiques. Ainsi, par exemple, après les inondations qui ont touché de nombreux États australiens au début de l'année 2012, l'*Australian Government Disaster Recovery Payment* a indemnisé les habitants de manière forfaitaire. Aux Philippines, sur un mode similaire, une garantie publique interne au système de sécurité sociale a été mise en place pour permettre aux résidents de faire face aux catastrophes naturelles : ceux-ci se voient accorder des prêts « catastrophe » ou des aides financières d'urgence à des taux préférentiels. Au niveau mondial, on travaille même à la mise en place d'un mécanisme dit de « pertes et dommages », réclamé par les pays les plus pauvres aux nations les plus développées dans le cadre des négociations climatiques actuelles.