

« Agir pour la justice climatique »

Le risque que le changement climatique accentue les inégalités est réel. Le Cese* a adopté un avis sur les principes d'une « justice climatique », lesquels pourraient permettre de contrer les effets du réchauffement. Le point avec Agnès Michelot, maîtresse de conférences en droit public (université de la Rochelle)*** et corapporteuse de cet avis.**

Gérard Aschieri: Où en est la lutte contre le réchauffement climatique, après la COP21 ?

Agnès Michelot: L'accord de Paris issu de la COP21 engage quasiment l'ensemble des pays de la planète. Mais ce caractère universel ne doit pas masquer le fossé qui persiste entre les contributions – significatives mais nettement insuffisantes – auxquelles ceux-ci se sont engagés, et l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui devrait être fait d'ici 2030 et au-delà, pour garder la possibilité de limiter le réchauffement climatique à long terme nettement en-dessous de 2°C. Si l'ambition n'est pas relevée, le réchauffement moyen sera au moins de 3°C d'ici la fin du siècle, voire de 3,5°C, avec, dans de nombreux domaines, des impacts majeurs dont beaucoup affecteront les populations.

La COP22, qui se tient ce novembre, doit apporter des engagements plus précis et plus harmonisés entre les Etats concernant leurs engagements.

Que recouvre la notion de « justice climatique » que contient l'avis ? Quel rapport avec la justice sociale ?

Les changements climatiques sont un vecteur d'inégalité sociale. Il faut donc, pour lutter contre ces inégalités, s'appuyer sur les prin-

* Conseil économique, social et environnemental.

** « La justice climatique: enjeux et perspectives pour la France », septembre 2016. Voir www.lecese.fr/travaux-publies/la-justice-climatique-enjeux-et-perspectives-pour-la-france. A noter que cet article a été écrit pendant la tenue de la COP22.

*** Egalement présidente de la Société française pour le droit de l'environnement (SFDE).

(1) Adoptée en 1998, elle oblige les Etats membres à respecter et à promouvoir les principes et les droits, classés selon quatre catégories: la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants, l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

(2) Cette Déclaration promeut le travail décent par le biais d'une approche coordonnée visant à réaliser quatre objectifs stratégiques: l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les principes et droits fondamentaux au travail.

cipes fondamentaux qui organisent et assurent la protection de l'environnement. Les principes d'égalité et de solidarité sont à la base de la justice sociale. Dans le contexte du changement climatique, il est important de développer une approche intégrée et cohérente des droits fondamentaux en lien avec la protection des équilibres écologiques, dont le système climatique fait partie. Il faut être en phase avec les axes de la Déclaration de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux droits fondamentaux des travailleurs⁽¹⁾, ainsi que le programme relatif au travail décent et la Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable⁽²⁾.

Dans cette perspective, le Conseil économique, social et environnemental (Cese) soutient, pour la France, une évolution des politiques publiques basée sur l'identification et la prise en compte de la vulnérabilité sociale. Parmi les préconisations qui visent cet objectif, on peut en souligner quatre: que les stratégies de lutte contre le changement climatique et les politiques d'adaptation soient intégrées dans la politique de lutte contre la pauvreté; que les politiques et mesures pour lutter contre les changements climatiques soient évaluées au regard de leurs bénéfices pour

les personnes les 20 % les plus pauvres; mais aussi que la transition écologique soit préparée et accompagnée par la formation des travailleurs, selon les secteurs d'activité; enfin, que les populations les plus défavorisées puissent bénéficier des formations et créations d'emplois liées à la mise en œuvre de la transition écologique.

Agir pour la justice climatique, c'est aussi s'assurer que les salarié-e-s des secteurs qui font face à des transformations majeures de leurs entreprises et leurs filières soient protégés et accompagnés, ce qui nécessite d'agir efficacement dans un but de justice sociale. Cela requiert des investissements ciblés, une anticipation des impacts, de la formation professionnelle, l'accompagnement des salarié-e-s, une protection sociale renforcée, du dialogue social.

La justice climatique doit aussi permettre de promouvoir des pratiques et investissements qui renforcent la qualité de l'emploi dans ces secteurs qui embauchent, mais dont les métiers sont encore trop peu attractifs: par exemple le bâtiment, les déchets, l'économie circulaire. D'une manière générale, il importe d'anticiper le plus possible et de réaliser les investissements nécessaires en temps et en



© JESMAR, LICENCE CC

heure, afin de réduire le plus possible la période qui s'ouvre entre le moment de la disparition des emplois d'hier et celui du plein développement des emplois de la transition.

Au-delà de ces questions sociales, quels sont les grands domaines pour lesquels le Cese formule des préconisations ?

Ils sont multiples avec, pour le Cese, une idée force : les stratégies de lutte contre le changement climatique et les politiques d'adaptation doivent être intégrées dans la politique de lutte contre la pauvreté. En particulier, les politiques et mesures pour lutter contre les changements climatiques doivent être évaluées au regard de leurs bénéfices pour les 20 % des personnes les plus pauvres.

Il est aussi essentiel de sécuriser un accès minimal aux ressources élémentaires pour les plus démunis, ainsi que de modifier le taux d'actualisation utilisé dans la prise de décision économique publique afin qu'il prenne en

considération l'intérêt des générations futures.

Ensuite, faire face au risque d'accroissement des inégalités liées au réchauffement climatique dans notre pays requiert un effort de recherche sur différents aspects. L'avis recommande de soutenir la recherche menée sur les trajectoires de vulnérabilité des territoires les plus exposés aux risques climatiques, en y intégrant des critères sociaux d'exposition.

L'expérience de rapports annuels sur le climat de la France au XXI^e siècle, conduite de 2011 à 2015 dans ce contexte, devrait être poursuivie dans le cadre de la seconde phase du Plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc). Le développement des services climatiques appelés à jouer un rôle important dans les stratégies d'adaptation et de prévention des risques liés aux phénomènes extrêmes doit être soutenu.

Par ailleurs, alors que le Giec⁽³⁾ souligne que le changement climatique peut accroître indirectement

Il devient urgent, à l'horizon 2040, de préparer la refondation de la couverture des risques climatiques en général, et du régime de catastrophe naturelle en particulier, à la fois pour maintenir la solidarité nationale et pour permettre aux plus pauvres d'accéder à l'assurance.

(3) Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

les risques de conflits violents, le Cese recommande que le potentiel déstabilisateur du dérèglement climatique fasse l'objet d'études spécifiques à chaque territoire. Il soutient le projet de désignation d'un représentant spécial pour la sécurité climatique rattaché au ministère de la Défense, en lien avec les autres ministères (Environnement, Affaires étrangères, Affaires sociales), afin de développer une approche coopérative et globale coordonnée avec la stratégie d'adaptation.

Ajoutons enfin trois points importants. Le premier est que de nombreuses pathologies apparaissent et sont susceptibles d'évoluer avec le changement climatique. Nous considérons que c'est grâce au lien climat/santé que la justice climatique doit se développer en France, en s'appuyant sur ce que certains économistes appellent le « double dividende climat/santé » : l'atténuation du changement climatique constitue une opportunité pour améliorer la santé dans le monde et favori-

ser le développement humain. L'avis préconise donc d'inscrire systématiquement des objectifs de réduction des inégalités environnementales de santé dans les plans régionaux de santé/environnement, en y intégrant une dimension « réchauffement climatique ».

Ensuite l'offre de logement, l'habitat, l'urbanisme sont à la source de nombreuses inégalités, comme l'ont montré les études sur les conséquences des canicules en milieu urbain, mais ce sont des instruments qui peuvent aussi permettre d'assurer plus de justice. C'est pourquoi le Cese recommande de promouvoir une nouvelle logique d'aménagement urbain qui intègre les liens entre urbanisme et mobilité, afin de développer des villes moins consommatrices de carbone. Les instruments d'urbanisme doivent prendre en considération l'optimisation des modalités de déplacement, en s'appuyant sur les principes de densification, de polycentrisme et de mixité sociale et fonctionnelle. Enfin, la justice climatique a vocation à intégrer des objectifs relatifs à la fois à l'égalité femmes-hommes, sous l'angle de la vulnérabilité et de l'exposition aux risques, de la représentation dans la prise de décision, en lien avec les mesures et plans d'adaptation.

Dans tous les cas, il faut tenir compte des réalités des différents territoires et notamment du fait que la culture du risque est plus importante dans les outre-mer.

L'avis ne se préoccupe-t-il pas de l'aspect financier de la question ?

Effectivement, il faut encourager l'apparition d'instruments d'adaptation innovants et le développement de politiques publiques porteuses de justice climatique. Toutes les infrastructures de transport et tous les investissements publics faisant appel à un financement de l'Etat dépassant un certain seuil finan-

L'avis du Cese recommande de soutenir la recherche menée sur les trajectoires de vulnérabilité des territoires les plus exposés aux risques climatiques, en y intégrant des critères sociaux d'exposition.

cier doivent faire l'objet d'une évaluation socioéconomique. La méthode consiste généralement à calculer une « valeur actualisée nette » ou un taux de rentabilité interne de l'investissement à sa mise en service, donnant une évaluation globale de « l'utilité sociale » du projet, positive ou négative. C'est pourquoi le Cese recommande à l'Etat de revoir les règles d'évaluation socioéconomique des projets d'investissements, en complétant le calcul par une analyse des effets de redistribution concernant les populations les plus défavorisées, et en fixant un taux d'actualisation prenant mieux en compte le bien-être des générations futures. Par ailleurs, il souhaite que la fiscalité carbone puisse être aménagée socialement, grâce à l'établissement d'un système de progressivité.

Je tiens à souligner aussi combien le rôle de l'assurance est essentiel, compte tenu des dommages qui résulteront des événements climatiques. Le Cese souhaite donc qu'une réflexion soit conduite sur l'augmentation des franchises à laquelle conduit l'absence de Plan de prévention des risques, sur les conditions de cette augmentation, sur son montant, ses modalités et sur la situation des assurés. Il soutient l'idée que l'indemnisation des frais de relogement des victimes dont la résidence principale a été sinistrée puisse intégrer le régime des catastrophes naturelles. Il devient urgent, à l'horizon 2040, de préparer la refondation de la couverture des risques climatiques en général, et du régime de catastrophe naturelle en particulier, à la fois pour maintenir la solidarité nationale et pour permettre aux plus pauvres d'accéder à l'assurance.

Enfin, l'investissement international est un facteur important de développement qui peut peser lourdement dans la mise en œuvre des politiques environnementales. C'est pourquoi le Cese souhaite qu'une partie

non négligeable de ces investissements soit orientée vers les populations les plus vulnérables et participe ainsi à la démarche de « justice climatique » à laquelle notre pays s'est dit attaché, lors de la conférence de Paris. Par ailleurs, l'avis recommande que la France soutienne, dans les traités d'investissement, une définition de l'investissement qui intègre les principes de « justice climatique » et respecte les politiques de lutte contre le changement climatique.

Quel peut être le rôle des organisations de la société civile, en ce domaine ?

La justice climatique représente une attente sociale exprimée par de multiples composantes de la société civile (syndicats, associations, ONG, entreprises, mouvements religieux...) qui, tout en ayant des conceptions variées, replacent les enjeux climatiques sous l'angle éthique, économique, social, mais aussi sous celui des responsabilités des politiques publiques.

La société civile doit être représentée dans les différents secteurs qui doivent intégrer la justice climatique dans leurs pratiques, stratégies d'action et politiques. Cela se traduit par une représentation des chercheurs dans les négociations climatiques, par une association des salariés aux réflexions stratégiques des entreprises, notamment par leur présence dans les instances de décision, ou encore par le développement de l'éducation à l'adaptation.

En phase avec le développement d'une culture du risque, il est impératif de préparer la population française, notamment la plus démunie, actuelle et future, à l'évolution de ses modes de vie. Dans la perspective du changement climatique, l'éducation à l'environnement joue un rôle majeur pour donner à tous les moyens de comprendre et de faire face aux évolutions climatiques. ●