



T H É M A

Essentiel

Commissariat général au développement durable

Comment mieux intégrer les enjeux de justice climatique dans les politiques publiques ?

JUIN 2018

Le terme de justice climatique apparaît pour la première fois dans un traité international en 2015, dans le préambule de l'Accord de Paris. Ce concept, qui ne dispose pas aujourd'hui de définition juridique, recouvre diverses acceptions et se décline à plusieurs échelles. Son intégration dans les politiques publiques porteuses de la transition écologique et solidaire apparaît primordiale au vu des enjeux sous-jacents. Elle nécessite une réflexion sur la manière dont ce concept pourrait être défini et appliqué en vue d'une réduction des inégalités entre les populations subissant les effets du changement climatique.

Changement climatique : une exacerbation des injustices entre pays riches et pauvres, mais aussi entre populations et territoires d'un même pays.

À l'échelle internationale, le concept de justice climatique prend son essor dans les années 2000, suite aux désaccords entre pays du Nord et pays du Sud sur la responsabilité, l'équité et la justice vis-à-vis du changement climatique. Il pose la double question de la responsabilité et de la redistribution vis-à-vis des dommages causés par le changement climatique. Certains mouvements de la société civile et plusieurs États, tels les petits États insulaires en développement, se mobilisent pour que ce concept soit débattu lors des négociations internationales. L'Accord de Paris, adopté en 2015, y fait référence dans son préambule, lui conférant ainsi la possibilité d'être interprété comme un principe de droit coutumier international.

Dans le cadre des négociations climatiques entre États, les débats sur la justice climatique soulèvent trois types de questions :

- la question des **responsabilités** étatiques et du partage des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) entre pays : qui émet ou a émis des GES ?
- la question des **vulnérabilités** différenciées entre pays : qui est ou sera principalement victime des changements climatiques ?
- la question de l'**adaptation** : quelles populations ont ou auront les ressources et moyens pour faire face à ces changements ?

À l'échelle d'un pays, le concept de justice climatique est plutôt abordé sous l'angle des **inégalités**. Il s'est d'abord essentiellement développé aux États-Unis, dans la continuité du mouvement pour la justice environnementale. Depuis l'ouragan Katrina, qui a touché la Nouvelle-Orléans (2005), les vulnérabilités socio-économiques sont notamment reconnues comme ayant engendré une vulnérabilité environnementale aux risques climatiques.

En France, le concept de justice climatique ne dispose pas d'une définition juridique arrêtée dans un texte législatif. Les travaux de recherche définissent plutôt la notion d'« **injustice climatique** » en soulignant qu'il ne s'agit pas seulement du cumul de vulnérabilités sociales, économiques ou environnementales, mais bien de l'amplification de ces situations de cumul dans le cadre du changement climatique.

La question des inégalités sociales face au changement climatique est mentionnée pour la première fois dans la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique de 2006 qui note la nécessité d'« *éviter que les conséquences du changement climatique renforcent ou établissent des inégalités entre les populations subissant ces effets* »¹.

Le pacte de solidarité écologique de 2010 fait également référence aux enjeux de justice sociale vis-à-vis du changement climatique : il est mentionné dans son axe sur les inégalités territoriales, la prise en compte des menaces liées aux « évolutions climatiques ».

La stratégie nationale de développement durable (2010) mobilise quant à elle la problématique des inégalités sociales en se concentrant sur une thématique particulière : la **précarité énergétique**. Elle identifie dans son défi n°4 la nécessité de « *prendre en compte les conséquences sociales de nos politiques énergétiques,*

¹ ONERC, Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, 2006.

Comment mieux intégrer les enjeux de justice climatique dans les politiques publiques

afin de ne pas accroître les inégalités». Le potentiel impact indirect des politiques publiques dans l'accroissement des inégalités est ainsi reconnu.

Afin de «repérer, mesurer et corriger les inégalités engendrées ou aggravées par le changement climatique qui se traduisent par des injustices sociales sur le territoire national»², les travaux du CESE ont commencé à bâtir une approche nationale de la justice climatique et à identifier des pistes d'action de politiques publiques articulant à la fois les impératifs de justice sociale et de transition écologique. Mais ces prémices restent à poursuivre et consolider.

Dans son avis « **Justice climatique : enjeux et perspectives pour la France** », publié en septembre 2016, le **Conseil économique social et environnemental (CESE)** définit les injustices climatiques : « les inégalités climatiques peuvent être considérées comme des injustices si, après en avoir pris connaissance, rien n'est fait pour les diminuer. » Il formule plusieurs recommandations afin de contribuer à des politiques publiques permettant de limiter ces injustices, dont les suivantes :

- le développement d'une approche intégrée des droits fondamentaux en cohérence avec la protection des équilibres écologiques ;
- un accès minimal aux ressources élémentaires sécurisé pour les plus démunis et la prise en compte dans la décision économique publique de l'intérêt des générations futures ;
- la mise en place de fonds pour la justice climatique orientés vers le soutien à la résilience des territoires avec notamment des solutions adaptées et innovantes pour les territoires des Outre-mer ;
- la préparation de la refondation de la couverture des risques climatiques pour permettre aux plus pauvres d'accéder à l'assurance ;
- l'inscription des objectifs de réduction des inégalités environnementales de santé dans les plans régionaux de santé environnement en y intégrant une dimension de réchauffement climatique ;
- la réalisation d'études sur la vulnérabilité femmes/hommes, tenant compte des réalités des différents territoires et d'une culture du risque plus importante dans les Outre-mer.

La multiplication d'actions en justice pour rendre opposable le principe de justice climatique

Le concept de justice climatique recouvre également le **mouvement croissant d'actions juridiques** intentées ces dernières années par la société civile contre des États ou des entreprises.

Face au constat du manque d'engagement de certains États en matière de lutte contre le changement climatique et de la responsabilité forte de plusieurs entreprises dans le changement climatique, de plus en plus de citoyens et d'ONG lancent des actions en justice à leur encontre.

Ces actions sont principalement fondées sur le droit national des États, dont la responsabilité est mise en cause, mais font également référence au droit international et eu-

ropéen : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, convention d'Aarhus, etc.

Trois types d'actions sont le plus souvent engagées :

- des recours en annulation d'actes du fait de la non prise en compte des effets de décisions publiques sur le climat ;
- des recours en responsabilité contre le manque d'exigence des mesures d'adaptation mise en place par les États ou entreprises ;
- des recours contre le rejet de demandes d'accueil de déplacés ou réfugiés climatiques.

Ce nouveau répertoire d'actions juridiques s'est développé dans de nombreux pays : Pakistan, Belgique, Norvège, États-Unis, Portugal, Pérou, etc., les requérants adaptant leur action suivant les particularités juridiques nationales.

Aux **Pays Bas**, **neuf cents citoyens**, aidés par la **fondation environnementaliste Urgenda**, **ont porté plainte contre leur gouvernement** afin de l'enjoindre à prendre des mesures **pour réduire les émissions de GES** du pays de 40 % d'ici 2020, par rapport aux niveaux de 1990. Le gouvernement n'ayant pris aucun engagement suite à celui de l'Union européenne de baisser les émissions de GES de 40 % en 2030, les plaignants ont demandé aux juges de qualifier un réchauffement climatique de plus de 2 °C de « violation des droits humains ».

Le 24 juin 2015, **l'État néerlandais a été condamné. Le juge néerlandais a estimé que l'État avait l'obligation de protection de l'environnement et qu'il devait faire davantage pour réduire les émissions de GES, pour contrer le « danger imminent causé par le changement climatique ».**

Certains États ont quant à eux accordé des droits spécifiques à la Nature afin de la protéger. C'est le cas de l'Équateur qui est devenu en 2008 le premier pays à inscrire dans sa constitution un **droit de la Nature**. La Bolivie a également voté en 2010 une loi sur les **droits de la Terre Mère** accordant aux ressources naturelles un droit à la régénération, à la vie et à la diversité, à l'eau, etc. Le Parlement de Nouvelle Zélande a quant à lui accordé au fleuve Whanganui le statut d'entité vivante, afin que ses droits et intérêts puissent être défendus devant la justice.

Le fleuve Whanganui reconnu comme entité vivante en Nouvelle Zélande

L'un des principaux cours d'eau de Nouvelle Zélande a été doté de « **personnalité juridique** » par le Parlement néo-zélandais, le 15 mars 2017. Celui-ci a reconnu l'attachement ancestral de la tribu Whanganui à son fleuve. Un Te Pou Tupua (« face humaine » en maori) du fleuve défend les intérêts du cours d'eau en justice : il s'agit de deux personnes physiques (un membre de la tribu et un autre issu du gouvernement) qui représentent et agissent au nom du fleuve.

Cette reconnaissance confère des droits et des devoirs au fleuve (limitation pour l'installation de canaux pour réguler son cours, par exemple.) La tribu n'est pas propriétaire du fleuve, mais son gardien, chargé de le protéger pour les générations actuelles et futures.

2 Travaux d'Eloi Laurent, auditionné par le CESE.

Comment mieux intégrer les enjeux de justice climatique dans les politiques publiques

La reconnaissance de droits aux ressources naturelles dans ces pays est liée à une culture profondément respectueuse de la Nature. Cette approche est cependant assez éloignée de celle plus administrative et réglementaire de la plupart des pays occidentaux à travers le droit de l'environnement. Elle met en évidence la nécessité de ne plus opposer l'Homme et la Nature dont les destins sont intrinsèquement liés : plusieurs études montrent ainsi que la faune de la Terre est en train de subir sa sixième extinction de masse en raison du changement climatique, de la pollution et de la déforestation et que l'espèce humaine pourrait également disparaître.

Le mouvement général en faveur du renforcement du droit international de l'environnement se matérialise par ailleurs dans le projet de « Pacte mondial pour l'environnement » lancé en juin 2017, par un groupe international d'experts juridiques. Ce projet entend consolider la valeur juridique et codifier les grands principes du droit international de l'environnement et les mettre à portée des citoyens à travers un traité international. Il propose notamment de consacrer le droit de vivre dans un environnement sain, déjà intégré dans les constitutions d'une centaine de pays, ainsi que le devoir de prendre soin de l'environnement. Il a vocation à être un socle commun ne se substituant pas aux conventions environnementales existantes dont il vise à faciliter la mise en œuvre. La France soutient cette initiative et affiche l'ambition de voir un Pacte mondial pour l'environnement adopté d'ici 2020. Elle porte le projet au sein des Nations Unies où les discussions sont en cours.

Les enjeux de justice climatique dans les politiques publiques en France au regard de la transition écologique et solidaire

Assurer une meilleure prise en compte des situations d'injustice climatique dans l'action publique implique d'interroger les moyens et leviers dont elle dispose pour corriger les inégalités engendrées ou aggravées à l'intérieur du pays par le changement climatique.

Deux enjeux principaux pour l'action publique ressortent au regard de la transition écologique et solidaire :

- Comment mieux repérer les territoires et les publics qui sont particulièrement touchés par les injustices climatiques ?

Afin d'être en mesure d'agir, l'action publique doit pouvoir s'appuyer dans un premier temps sur l'identification des inégalités liées au changement climatique. L'identification de l'ensemble des territoires et publics victimes de ces injustices est cependant complexe, la définition de la justice climatique restant encore à consolider et ses objectifs touchant une multitude de domaines (énergie, mobilité, logement, emploi, santé, participation...).

Si plusieurs outils de planification³ ont en partie pour mission l'identification, la prise en compte et la correction des situations d'injustice climatique, leurs évaluations montrent cependant que certaines de ces situations demeurent insuffisamment identifiées. Ainsi, l'évaluation par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) du plan national

d'adaptation au changement climatique 2011-2015 montre que les problématiques d'adaptation des **territoires d'Outre-mer** restent à développer, en soulignant notamment les spécificités de chacun des territoires. Le risque de réémergence de maladies (chikungunya, Zika, lèpre...) est en particulier plus élevé⁴ sur ces territoires en raison de l'augmentation des températures.

Concernant la thématique santé environnement, un des enjeux est le ciblage pertinent des actions de lutte contre les inégalités environnementales, vers les personnes les plus exposées aux risques sanitaires liés au changement climatique. L'action des pouvoirs publics sur l'**enjeu santé-climat** est cependant limitée en l'absence de dimension « changement climatique » dans les plans nationaux santé-environnement (PNSE) successifs et compte tenu de l'abandon par le troisième PNSE de l'axe prioritaire de lutte contre les inégalités environnementales. Afin de développer la connaissance sur les expositions spécifiques des espaces et des individus, un groupe de veille « santé-climat » a été créé au sein du Haut conseil de la santé publique : il observe et évalue les évolutions des impacts climatiques sur la santé des Français.

L'identification des inégalités de genre face au changement climatique est également une des thématiques à prendre en compte dans les politiques publiques, comme le souligne le CESE dans son avis. Ses rapporteurs indiquent que les femmes (y compris des pays développés) seraient particulièrement défavorisées face au changement climatique à cause notamment de leur situation financière et sociale. Or les approches genrées des effets du changement climatique sont aujourd'hui quasi inexistantes en France et le constat n'est pas étayé.

La prise en compte des situations d'injustice climatique dans l'action publique reste ainsi à consolider. Afin d'y contribuer, plusieurs actions pourraient être développées : compléter les indicateurs de moyenne existants par des **indicateurs ciblant des populations** spécifiques particulièrement **vulnérables au changement climatique** (DOM, quartile inférieur, population âgée, etc.), **développer les approches genrées** des effets du changement climatique, **mieux coordonner les échelles locale et nationale** dans l'identification, la mesure et la correction des injustices climatiques.

- Les politiques d'atténuation du changement climatique pouvant générer ou amplifier des situations de cumul d'inégalités, comment l'action publique peut-elle être plus vigilante quant à la répartition des contraintes et exigences pour les usagers ?

L'exemple de la **précarité énergétique** illustre bien la difficulté à coordonner les impératifs immédiats liés aux inégalités sociales avec l'impératif à plus long terme d'adaptation au changement climatique.

Des dispositifs ont été mis en place par les pouvoirs publics pour aider les foyers en situation de précarité énergétique, en raison notamment de l'évolution des prix de l'énergie et des nouvelles taxes environnementales : des aides liées au paiement des factures (tarifs sociaux de l'énergie, aide à la solvabilisation en cas d'impayés, etc.) et des aides liées à la rénovation thermique des logements

3 Stratégie Nationale Bas Carbone, Plan National d'Adaptation au Changement Climatique, Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires, Plan Climat-Air-Energie Territorial, etc.

4 *Justice climatique, enjeux et perspectives pour la France*, les avis du CESE, septembre 2016.

(aides pour des solutions de chauffage plus économes ou pour l'amélioration de la performance énergétique de leur habitat). L'efficacité de ces dispositifs s'est cependant révélée limitée car ils ne s'attaquaient pas à la qualité thermique du bâti⁵ ou se sont révélés trop onéreux pour la plupart des « précaires énergétiques ». Ces derniers continuent à utiliser des solutions de chauffage peu onéreuses à l'achat, mais très énergivores et pesant fortement sur leurs dépenses (chauffages d'appoint électriques).

Des actions correctives mises en place avec le « Paquet solidarité climatique » du ministère de la Transition écologique et solidaire devraient permettre de mieux concilier l'accompagnement des ménages les plus modestes avec l'objectif d'atténuation du changement climatique :

- extension, à toute la France, du chèque-énergie pour aider les ménages aux revenus très modestes à payer leur facture, quelle que soit leur énergie de chauffage;
- transformation en 2019 du crédit d'impôt pour la transition énergétique (financement des travaux d'isolation et des installations de chaleur renouvelable dans les logements) en prime, versée dès les travaux achevés ;
- prime pour permettre aux ménages modestes de passer à des véhicules qui consomment moins.

Ces mesures seront par ailleurs renforcées par le plan de rénovation énergétique des bâtiments, lancé en septembre 2017 par les ministres de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires.

Ces impacts indirects de politiques publiques soulèvent cependant la question de la pertinence des modes de faire de l'action publique : comment passer de **politiques spécifiques** et ciblées (sur des risques, des thématiques, des catégories de territoires ou des groupes de populations) à des **politiques plus englobantes et transversales** permettant de mieux identifier, anticiper ou corriger les injustices climatiques ?

5 Le programme « Habiter mieux » de l'ANAH, qui vise à améliorer le confort thermique des logements en ciblant les précaires énergétiques. Il a mis en avant l'importance de pouvoir mieux identifier les ménages précaires sur le terrain.

Un concept en plein essor qui reste à définir juridiquement et à intégrer dans l'action publique de façon plus transversale

Le concept de justice climatique est de plus en plus présent dans les débats liés à l'environnement, notamment à travers la multiplication des actions en justice. La reconnaissance de la Nature ou de populations particulièrement vulnérables au changement climatique, telles les générations futures, soulève des controverses et s'avère complexe à intégrer dans les politiques publiques de façon opérationnelle. La poursuite des réflexions sur la définition juridique de la notion de justice climatique devrait permettre de faciliter la reconnaissance de ces populations vulnérables en posant des bases juridiques plus claires. Une meilleure prise en compte par l'action publique des situations d'injustice climatique est nécessaire pour articuler solidarité et écologie et ne laisser personne de côté, comme la France s'y est engagée dans le cadre de l'Agenda 2030. Amorcée par les travaux du CESE sur l'approche nationale de la justice climatique, l'identification des leviers d'action reste à poursuivre et consolider éventuellement grâce à des mesures réglementaires et des politiques publiques plus transversales.

Références :

Le fleuve Whanganui : une « entité vivante », <https://classe-internationale.com/2017/04/26/le-fleuve-whanganui-une-entite-vivante/>, 26 avril 2017.

Le pacte mondial pour l'environnement : une nouvelle étape pour la communauté internationale, Y. Aguila, Les Echos, 9 février 2018.

Lutte contre la précarité énergétique : analyse des politiques en France et au Royaume-Uni, J. Tysler, C. Bordier, A. Leseur, Etude Climat n°41, septembre 2013.

La justice climatique à l'ère de l'anthropocène, L. Laigle, HAL, archives-ouvertes.fr, avril 2017.

Justice climatique et perspectives pour la France, les avis du CESE, septembre 2016.

« *Le droit au service de la justice climatique* », Colloque Notre Affaire à tous, 3 novembre 2017

La sixième extinction animale de masse est en cours, Le Monde, 20 juin 2015.

Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire général au développement durable

Auteur : Florence Drouy

Dépôt légal :

ISSN :

Commissariat général au développement durable

Délégation au Développement Durable
Département Projets et Veille Stratégique

Tour Séquoia
92055 La Défense cedex
Courriel : florence.drouy@developpement-durable.gouv.fr

www.developpement-durable.gouv.fr

