



HAL
open science

Les enjeux sociaux dans les politiques d'adaptation aux changements climatiques

François Balaye

► **To cite this version:**

François Balaye. Les enjeux sociaux dans les politiques d'adaptation aux changements climatiques. Dialogues de recherche CNFPT: Prévention et gestion des risques climatiques dans les politiques territoriales, CNFPT, Sep 2015, Angers, France. hal-01280848

HAL Id: hal-01280848

<https://hal.science/hal-01280848>

Submitted on 31 Jul 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Dialogues de recherche CNFPT
INSET Angers – 17 et 18 septembre 2015*

Le changement climatique : créateur voire amplificateur d'inégalités sociales ?

Les inégalités face aux changements climatiques : l'enjeu social des politiques d'adaptation

François BALAYE

Résumé

Cette communication se propose d'analyser l'intégration des enjeux sociaux, notamment des inégalités sociales, dans les politiques d'adaptation au changement climatique. Les politiques d'adaptation sont le deuxième volet des politiques climatiques au côté de l'atténuation (diminution des gaz à effet de serre pour enrayer le processus du dérèglement climatique). Les politiques d'adaptation sont aujourd'hui le parent pauvre des politiques publiques climatiques alors qu'elles touchent de près les inégalités sociales face à de nouveaux risques climatiques. Plus qu'une description de ces croisements entre inégalités sociales et « nouvelles » inégalités climatiques *via* le courant de recherche des inégalités environnementales, cette communication abordera les risques de ne pas intégrer ce volet social dans le volet environnemental et la capacité de mobilisation des enjeux sociaux parmi ces politiques climatiques. *In fine*, des points de blocage entre ces enjeux sociaux et environnementaux seront mis en évidence dans une visée pratique et opérationnelle.

Introduction

« *Les impacts liés au changement climatique sont intrinsèquement porteur d'inégalités* » (Rocher, Bertrand, 2007) : c'est ainsi que deux chercheurs concluaient un rapport de recherche sur les inégalités face au changement climatique. Pourtant, interroger les enjeux sociaux à partir du changement climatique n'est pas une évidence, *a fortiori* dans les pays développés tels que la France.

Des inégalités pensées à une échelle macro-spatiale

Bien souvent, les perceptions de ces inégalités « climatiques » font référence à une échelle plus large : réfugiés climatiques des îles menacées par la montée des eaux, épisodes de sécheresse plus intenses, événements climatiques extrêmes dans les pays tropicaux, etc. C'est ainsi que le changement climatique interpelle beaucoup plus fortement les inégalités des pays du Suds envers les pays du Nord perçus comme mieux protégés par un niveau de vie supérieur, des infrastructures plus importantes et des services publics mieux organisés. Ces perceptions ont nourris des discours et des actions, à l'exemple du concept de « dette écologique » pour pallier ces inégalités à une échelle globale.

Pourtant, des inégalités « environnementales » à une échelle micro bien présentes dans les pays développés

Les pays du Nord sont également vulnérables face au changement climatique. Ce constat prolonge en fait des inégalités qualifiées d'environnementales : le courant de recherche de la « justice environnementale » a mis en évidence ces inégalités au croisement entre facteurs sociaux et environnementaux. Ces travaux de chercheurs en sciences sociales, restés assez confidentiels en France, sont bien plus présents dans le monde anglo-saxon. La question des inégalités environnementales est encore floue et reste effacée dans les politiques publiques en France alors qu'elle a émergé différemment et plus facilement ailleurs, comme aux États-Unis avec le concept d'*environmental justice* (Fol et Pflieger, 2010). Les inégalités environnementales «*expriment l'idée que les populations ou les groupes sociaux ne sont pas égaux face aux pollutions, aux nuisances et aux risques environnementaux, pas plus qu'ils n'ont un accès égal aux ressources et*

aménités environnementales » (Emelianoff, 2006). Quatre catégories d'inégalités peuvent être discriminées : les inégalités d'exposition aux nuisances et aux risques, l'inégal accès à l'urbanité et à un cadre de vie de qualité, les inégalités qui tiennent à l'héritage et au développement d'un territoire urbain et l'inégale capacité d'agir sur l'environnement et de faire reconnaître sa situation d'inégalité (Laigle et Oehler, 2004). Différentes acceptions de la notion ont ainsi été proposées. Dans le cadre de cette communication, nous choisirons de nous situer dans la filiation du courant des inégalités environnementales au sens socio-territorial. Cette conception considère qu'il existe un recoupement entre les inégalités sociales, les inégalités environnementales et les inégalités spatiales et territoriales (Faburel, 2010).

Les deux volets des politiques climatiques « atténuation / adaptation » : une prise en charge de l'adaptation et donc des questions de vulnérabilités et d'inégalités plus tardive

S'agissant du changement climatique, l'insuffisance de la prise en considération de l'enjeu social peut s'expliquer par une arrivée des questions climatiques par les cercles scientifiques et techniques et une distinction « technique » entre adaptation et atténuation.

La généalogie de la notion de l'adaptation laisse transparaître une dualité assez artificielle entre l'atténuation et l'adaptation. Cette distinction vient en effet de la division du travail au sein du GIEC (Garcia, 2012¹) (Davoudi, Crawford, Mehmood, 2009) avec une division en trois groupes de travail : le premier étudie les principes physiques du changement climatique (sciences fondamentales), le deuxième traite des impacts et de la vulnérabilité et le troisième traite des moyens pour atténuer les effets du changement climatique (cf. illustration 1). Progressivement, le groupe impact-vulnérabilité est devenu le groupe traitant de l'adaptation et a fait naître une dualité entre l'adaptation et l'atténuation.

1 Explications exposées lors d'une journée d'étude sur l'adaptation au changement climatique. 12 juin 2012. Institut d'urbanisme de Lyon, Lyon.



Illustration 1: Organisation des groupes de travail au sein du GIEC
Source : GIEC

Plus qu'une dualité née de la division du travail au sein du GIEC, la dualité fait l'objet d'un portage différent de par la nature même des conceptions des deux notions d'atténuation et d'adaptation. L'atténuation vise à régler le problème du changement climatique à la source en enrayant le processus du changement climatique anthropique par une baisse des émissions de gaz à effet de serre. À l'inverse de l'objectif d'atténuation, qui est par essence une posture volontariste et forte, l'objectif d'adaptation est apparu comme une posture d'échec, de second choix.

Ces deux notions ont été vues, dans un premier temps, en opposition alors qu'elles devraient être vues en complémentarité (Davoudi, Crawford, Mehmood, 2009). En effet, plus les efforts d'atténuation seront tenus, moins les efforts d'adaptation seront nécessaires. Le défi est de contenir le mécanisme du changement climatique anthropique à un niveau qui ne mette pas en péril le système climatique et donc les sociétés humaines et à un niveau qui permette l'adaptation dans un délai faisable et avec des coûts économiques, sociaux et environnementaux raisonnables.

Pour toutes les raisons précédemment évoquées, l'adaptation a connu une émergence beaucoup plus tardive par rapport à l'atténuation. De fait, l'adaptation est arrivée alors que les objectifs des politiques climatiques étaient bien souvent déjà arrêtés par de nombreux exécutifs nationaux et locaux. Cette arrivée tardive de la notion d'adaptation explique en partie le déficit de sa prise en charge. L'adaptation recouvrant davantage d'enjeux sociaux de par la mobilisation des concepts de vulnérabilité notamment.

Les inégalités face au changement climatique existent donc bel et bien à une échelle infra-nationale parmi les pays des Nord. Que ce soit à l'échelle individuelle ou territoriale, les inégalités s'ancrent parfois dans des inégalités socio-environnementales pré-existantes.

Ce papier se propose de donner des clés de compréhension des inégalités sociales face au changement climatique dans les politiques d'adaptation à partir d'un travail de recherche de mémoire effectué sous la direction de Laurence Rocher lors d'un stage de février à juin 2012

effectué au sein du laboratoire Environnement-Ville et Société de l'Unité mixte de recherche 5600. Ce travail de recherche a été construit grâce à 22 entretiens auprès d'acteurs très divers : techniciens, fonctionnaire d'État, de la fonction publique territoriale, de bureaux d'étude, associatifs, élus, etc. L'analyse de l'ensemble de la littérature grise sur le cas du Grand Lyon a également été mise à profit.

Je propose quatre clés de compréhension des liens entre inégalités sociales et inégalités climatiques : Premièrement, je commencerais par prouver la présence de l'enjeu social dans les politiques climatiques notamment par une typologie des croisement d'inégalités possibles. Je poursuivrais par montrer les risques de ne pas intégrer l'enjeu social pour atteindre les objectifs environnementaux. Puis, plus qu'une fatalité, je montrerais le poids mobilisateur de l'enjeu social dans la construction du problème climatique. Enfin, je terminerais par l'identification de quelques verrous à la jonction des enjeux sociaux et environnementaux qui pourront éclairer l'action praticienne et opérationnelle.

1. L'enjeu social bien présent de manière transversale dans les politiques climatiques d'adaptation

A partir des typologies d'inégalités environnementales, trois premières catégories peuvent être transposées aux inégalités climatiques :

La première est « *la spatialisation des disparités* » au sein de l'espace urbain en particulier la distribution des revenus, le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers (Faburel, 2010). Une telle thématique est convoquée par les inégalités climatiques car la localisation dans l'espace urbain est essentielle notamment du fait de la forte territorialisation des impacts du changement climatique. On peut penser que le confort thermique est ou deviendra un critère de localisation des ménages, le coût du logement dépendant notamment du cadre de vie et expliquant des inégalités puisque tous les ménages n'ont pas les mêmes revenus (Emelianoff, 2006). Dans ce contexte, l'environnement est une donnée exogène qui va être déterminée par le niveau de revenu et sera « *choisi quand on est riche, ou au contraire subi, quand on est pauvre* » (Laurent, 2009). On voit comment l'environnement choisi ou subi en fonction du niveau de revenu est une variable des inégalités sociales et de l'inégale exposition aux maux et aux biens environnementaux. A côté de la

localisation du logement, la capacité d'intervention sur son propre logement varie également en fonction du niveau socio-économique des populations.

Le deuxième aspect de cette considération socio-urbaine des inégalités environnementales est que le territoire va être « *le creuset de ces inégalités et de leurs diverses formes de cumul* » (Faburel, 2010). Cette idée est en lien direct avec le dernier aspect car la spatialisation des disparités va se faire dans les dynamiques territoriales.

Une considération plus dynamique du territoire mène à une troisième thématique développée par Guillaume Faburel : l'impact de l'action sur l'aggravation ou la résorption des inégalités environnementales. En ce sens, la responsabilité des acteurs, l'équité et la solidarité entre territoires sont abordées. Sur le plan du changement climatique, cette thématique prend tout son sens car il y aura forcément des arbitrages quant à la solidarité intercommunale. Qui vont être les gagnants de l'adaptation, des politiques d'adaptation ? Est-ce qu'une ville-centre va bénéficier des crédits du plan climat au nom de sa vulnérabilité *a priori* plus forte aux îlots de chaleur urbain ? Le cas échéant, cela représenterait une logique inverse à l'attribution des crédits qui a prédominé jusqu'alors avec un mécanisme de redistribution en direction des communes périurbaines défavorisées (politiques de la ville, etc.). Est-ce que les communes ayant un cadre bâti dégradé et inadapté aux fortes chaleurs vont faire valoir leurs vulnérabilités socio-économiques pour obtenir des crédits de la part des plans climat ?

Le lien entre les inégalités environnementales et l'adaptation au changement climatique est renforcé par d'autres aspects développés par la recherche sur les inégalités environnementales.

La relation entre les inégalités sociales et l'inégale exposition aux nuisances et risques environnementaux paraît évidente du point de vue de l'adaptation au changement climatique. Il faut y ajouter l'inégal accès aux aménités environnementales qui est compréhensible à la lumière de l'inégal accès aux espaces de fraîcheur en cas de canicule et l'inégal accès à des infrastructures vitales de qualité et résilientes et l'inégal accès aux services de santé en cas de catastrophe majeure.

Enfin, certains auteurs développent l'idée d'une inégale capacité d'adaptation et de mobilisation face à ces nuisances et risques. En effet, chacun n'est pas préparé de la même façon à ces risques. Le rôle de l'éducation est par exemple important pour un certain nombre d'impacts du changement climatique (compréhension des alertes, connaissances des comportements à adopter en cas de péril, attitudes à adopter face à des risques, etc.). Chacun n'a pas les mêmes capacités socio-économiques pour s'adapter à un nouveau climat. Pour terminer, chacun n'a pas les mêmes facultés à faire reconnaître sa situation de vulnérabilité et d'inégalités parce qu'il existe une plus grande acceptabilité sociale des nuisances et risques par les populations défavorisées (Emelianoff, 2006). Cette plus grande acceptabilité sociale peut s'illustrer historiquement par l'acceptabilité des infrastructures de transport. Au sein de l'agglomération lyonnaise, la concentration des infrastructures de transport à l'Est et les réticences des populations aux nouvelles infrastructures de transport à l'Ouest sont exemplaires de ces différences d'acceptabilité sociale entre les populations de l'ouest lyonnais globalement plus aisées et les populations de l'Est plus défavorisées. Ce genre d'inégalités environnementales est affirmé par de nombreux travaux sur les zones urbaines sensibles. L'observatoire des ZUS montre que les communes comportant des ZUS sont davantage soumises aux risques industriels et à certaines nuisances environnementales comme le bruit. De ce fait, la moitié des ZUS seraient soumises à un point noir de bruit (Charles, Emelianoff, Ghorra-Gobin, Roussel, Scarwell, 2007).

La notion d'acceptabilité sociale ne suffit pourtant pas à expliquer les inégalités environnementales. Il faut donc convoquer également la notion de *capabilities* au sens d'Armatya Sen. La reconnaissance des inégalités se fait en fonction des capacités des populations touchées à faire reconnaître leur situation d'inégalité.

Ces inégalités ne sont pas qu'une fatalité, elles doivent être prises en considération au risque d'adaptation au changement climatique contraire aux objectifs environnementaux. Mieux, ces inégalités sont motrices de la prise en considération des questions d'adaptation au changement climatique.

2. L'indispensable enjeu social pour l'atteinte des objectifs environnementaux

Enjeux sociaux, enjeux environnementaux : rappel des passerelles avec le concept de développement durable

Le développement durable, notion et corpus idéologique popularisés en 1992 avec le Sommet de la Terre de Rio, a irradié le champ de l'urbain et les politiques urbaines notamment à partir de 1994 et la charte d'Aalborg qui a donné un élan fort au développement urbain durable avec une attention portée à la justice sociale². Considéré comme la déclinaison urbaine des préceptes du développement durable, le développement urbain durable a comme but de créer une ville durable. Le développement urbain durable repose sur une conception de la ville qui soit efficace économiquement, équitable socialement et qui préserve l'environnement (Laganier, Villalba, Zuindeau, 2012). En France, le développement durable a irrigué l'ensemble de l'action publique avec des discours et une intégration à travers toutes les lois depuis 1995 environ et avec des références systématiques au développement durable dans les textes de loi (Scarwell et Roussel, 2010). Cette production législative prolifique n'empêche pas une absence d'effets et de concrétisation des ambitions du développement urbain durable. Dans ce contexte de fortes attentes insatisfaites vis-à-vis du développement durable, la thématique du changement climatique « *constitue une excellente opportunité pour mettre en œuvre ce développement durable tant espéré, du moins tant débattu et si peu appliqué aujourd'hui de par le monde* » (Magnan, 2008). Certains auteurs avancent ainsi que le changement climatique et en particulier le volet adaptation pourrait réussir à concrétiser le corpus idéologique du développement durable. « *En effet, le champ conceptuel du changement climatique est bien le même que celui du développement durable.* » (Magnan, 2008) Les impacts du changement climatique viennent ainsi questionner le lien entre le pilier social et le pilier environnemental, là où le développement urbain durable a échoué à ériger des ponts car l'action publique a tendance à privilégier un pilier du développement durable : le seul aspect environnemental (Allemand, 2007). L'adaptation au changement climatique renouvelle cet aspect du développement durable avec le sujet des inégalités devant le risque. Plus spécifiquement, l'adaptation au changement climatique aurait une « *dimension quasi révolutionnaire dans la mesure où les politiques d'adaptation peuvent devenir des politiques majeures. Car c'est l'une des rares*

² Voir l'orientation 1.7 « Une justice sociale pour une durabilité urbaine » de la charte d'Aalborg – http://www.adequations.org/IMG/article_PDF/article_393.pdf, consulté le 10 juillet 2012

politiques qui réintroduise les questions de justice sociale et spatiale dans l'aménagement du territoire, questions qui avaient été évacuées du développement durable³» (Scherrer, 2012). Or, la nouveauté du développement durable résidait justement dans la prise en considération, à côté des préoccupations environnementales, de la croissance et de la quête d'une certaine équité (Allemand, 2007).

Du point de vue des objectifs environnementaux, la considération de l'enjeu social est indispensable pour la réussite des objectifs environnementaux. En effet, l'atténuation comme l'adaptation s'appuient sur des choix humains. Souvent appelé « maladaptation », ces actions humaines en contradiction avec les objectifs environnementaux sont créées par une non-anticipation de la demande sociale des inégalités aux changements climatiques : il s'agit notamment de l'équipement massif en climatiseurs.

L'enjeu social doit être considéré pour une cohérence conjointe des enjeux sociaux et environnementaux. Mais au-delà de ça, l'enjeu social possède un pouvoir de mobilisation des politiques.

3. L'apport des enjeux sociaux dans la construction du problème

Si la question de l'adaptation est belle et bien identifiée comme un problème, il existe une difficulté de perception de ce problème et de constitution de ce problème comme un enjeu. Cette réflexion fait appel à la constitution de l'adaptation comme un enjeu social et politique. Car si l'adaptation est identifiée comme un problème, ce problème n'est pas forcément perçu comme assez intense pour justifier une intervention publique. Une distinction est nécessaire entre la phase d'identification d'un problème et la phase de mise effective à l'agenda politique (Müller, 2003). L'adaptation a encore besoin de s'ancrer dans des enjeux de l'action publique pour exister. Seuls des enjeux forts peuvent légitimer une intervention publique. Et si l'on considère les politiques publiques comme la construction d'un rapport au monde (Müller, 2003) alors l'enjeu social possède toute sa place dans cette construction sociale de la notion d'adaptation. Le simple travail technique, même s'il est nécessaire, même s'il est utile, ne saurait suffire à insuffler une politique publique qui s'engage grâce à des enjeux, grâce à une légitimité et grâce à une vision et une perception politique d'un

³ Propos tenus en conclusion des journées d'étude sur l'adaptation au changement climatique par Franck Scherrer, Directeur de l'Institut d'urbanisme de Montréal. 11 et 12 Juin 2012, Institut d'urbanisme de Lyon.

problème.

Plus qu'une contrainte, l'ancrage des enjeux sociaux dans les politiques d'adaptation pourrait « *renforcer l'action publique dans d'autres champs de compétences* » (Billon, 2010) et cela alors que l'adaptation reste le parent pauvre des politiques locales (Bertrand et Rocher, 2007). Les inégalités « climatiques » doivent donc être envisagées d'une manière positive en pointant comment l'intégration d'enjeux sociaux dans les politiques d'adaptation peut être motrice de la mise en politique, en acte et en projet de l'adaptation.

L'enjeu social pourrait réellement ancrer l'adaptation dans les territoires en la transformant d'un objet scientifique et technique hors-sol en objet politique et social (Bertrand, 2011⁴) car c'est « *la dynamique locale qui peut donner l'adaptabilité aux contextes et la flexibilité* » (Scarwell, Roussel, 2010). L'adaptation est plus qu'une question quantitative, c'est une construction sociale qui fait appel à la perception des problèmes et des enjeux d'un territoire et va être influencée par des limites de connaissance certes mais aussi par des valeurs, par des éthiques, par une construction culturelle (Adger, 2009). Dans ce contexte, l'étude de l'appropriation de la notion d'adaptation en fonction d'enjeux sociaux, la formulation du problème en fonction des caractéristiques socio-économiques d'un territoire et la formulation en fonction de valeurs et considérations politiques est cruciale pour observer comment l'enjeu social peut permettre à l'adaptation de surmonter les barrières (approche technique, manque d'ancrage territorial, problème de perception du problème, déficit de connaissance, etc.) qui étouffent son émergence. « *L'adaptation au changement climatique n'est pas limitée seulement par des forces exogènes, mais aussi par des facteurs sociétaux qui peuvent être dépassés .* » [Notre traduction] (Adger, 2009).

De nombreux entretiens auprès d'élus ont montré cette capacité mobilisatrice de l'enjeu social à l'exemple de ce propos d'un élu écologiste : « *j'ai pointé sur la précarité énergétique qui est une thématique émergente et sur laquelle je peux raccrocher assez facilement mes collègues socialistes et communistes parce qu'ils ont l'impression que ce sont des vrais problèmes* ».

De la même façon, on observe une arrivée de l'adaptation au changement climatique pour conforter des dispositifs déjà en place de lutte contre la précarité énergétique. L'idée étant que l'isolation pour

4 CITERES (2008). Powerpoint Séminaire du programme GICC. Consulté en ligne le 10/07/2012 à http://www.gip-ecofor.org/doc/drupal/gicc/liens_article_gicc/evenement/21_bertrandLarrue.pdf

le froid, fonctionne également pour améliorer le confort thermique d'été. À Vénissieux, c'est le cas avec une utilisation d'un Projet d'intérêt Général (PIG) Énergie comme outil du plan climat énergie territorial pour faire de l'adaptation.

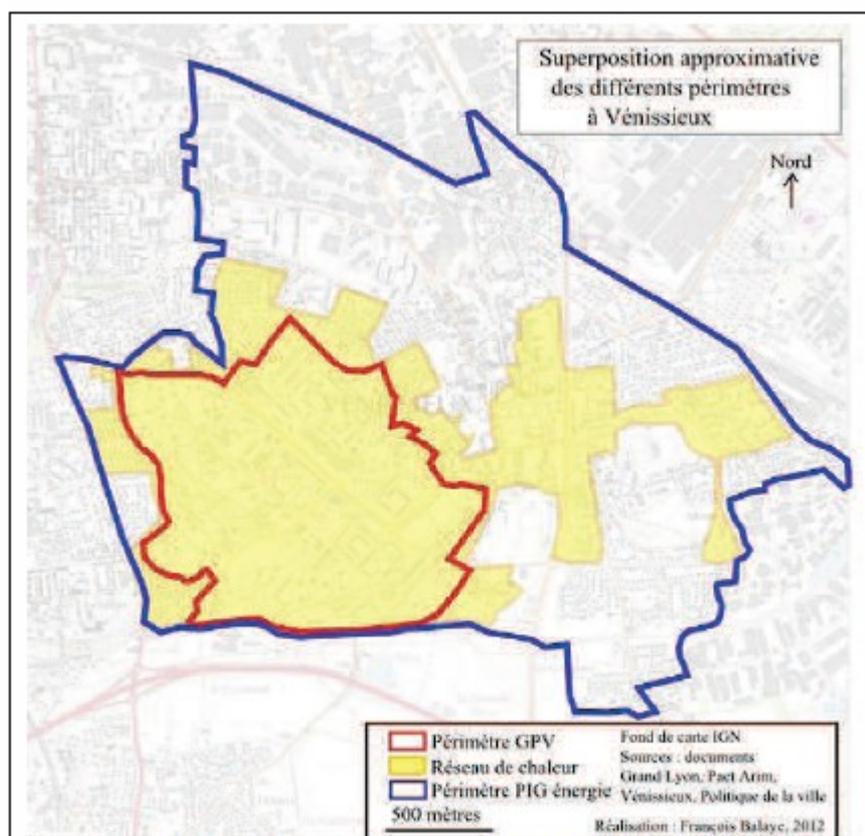


Illustration 2: Carte de superposition des périmètres du GPV, du réseau de chaleur et du PIG énergie à Vénissieux. F. Balayc, 2012

Les liens sont étroits entre les inégalités devant le risque du changement climatique et l'adaptation au changement climatique. L'adaptation pourrait relever un défi social que le développement durable et les objectifs d'atténuation du changement climatique semblent ne pas avoir réussi.

En ce sens, les enjeux sociaux permettent aux objectifs climatiques d'adaptation de s'ancrer une réalité préexistante. Face à des risques perçus comme lointains ou actuels mais sporadiques, seule la congruence avec des politiques permet d'avancer.

4. Identification de quelques verrous à la prise en compte de l'enjeu social

Après cette démonstration d'une indispensable congruence des enjeux environnementaux et sociaux, il convient de terminer sur les verrous à cette mise en cohérence. Pour favoriser les ponts, plusieurs verrous restent à lever. À quel périmètre pertinent faut-il observer et prendre en compte institutionnellement ces inégalités ? À une échelle intercommunale ou à une échelle infra-communale ? Ainsi l'espace est bien plus que le reflet des inégalités environnementales, il est une « matrice dans laquelle les inégalités sociales se produisent » (Moreau et Gardin, 2010). Cette question des périmètres n'est pas évidente en raison des interactions entre les échelles.

Des données manquantes, non-dédiées et peu accessibles

De manière analogue à l'adaptation au changement climatique, les inégalités environnementales souffrent de l'absence de données pour caractériser le problème et justifier des décisions politiques. Devant le manque de données, il y a la volonté de réutiliser des données utilisées pour d'autres objectifs. Dans ces circonstances, il se crée des *gaps* entre les différentes finalités des données, des périmètres et des temporalités (Faburel, 2010). Le tableau ci-dessous éclaire sur les implications concrètes de ces *gaps*. S'il existe des données dédiées, elles sont bien souvent difficiles d'accès, *a fortiori* pour des associations qui souhaitent faire reconnaître des situations d'inégalités environnementales.

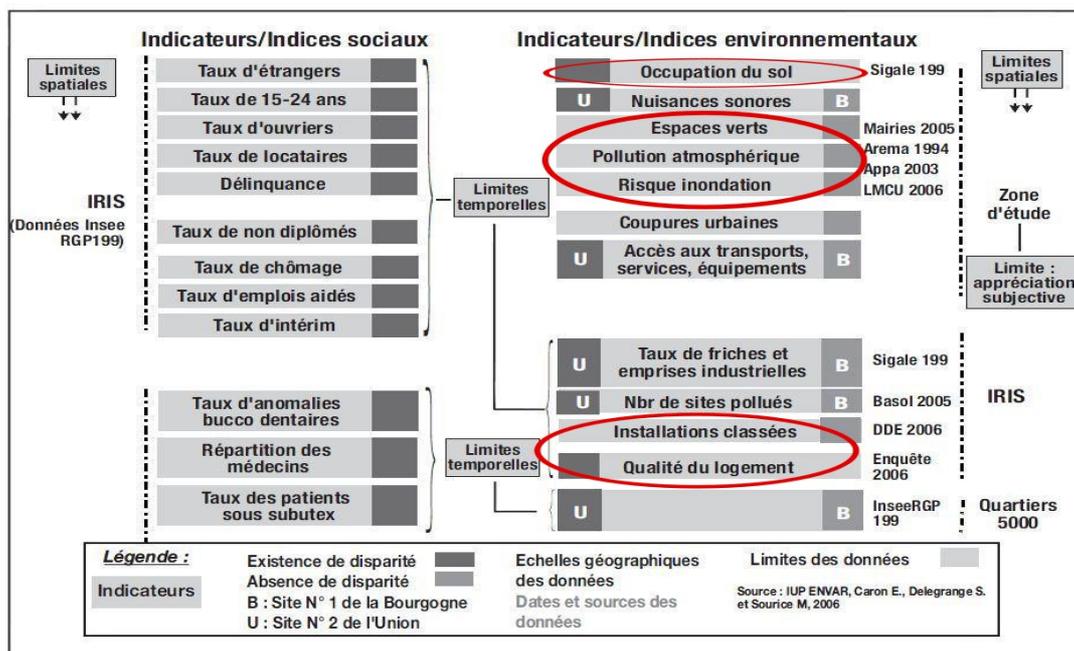


Figure 2 : Les indicateurs, leurs sources et leurs échelles mobilisés dans l'étude des inégalités environnementales sur deux sites de la métropole lilloise

Illustration 3: Faburel, 2010 – Illustration du problème du croisement de données non-dédiées à la mesure des inégalités environnementales. En rouge, des indices environnementaux pouvant être congruents avec des indices de « bonne » adaptation

Une approche essentiellement technique

L'adaptation au changement climatique partage avec les inégalités environnementales une approche essentiellement technique. De fait, les politiques d'adaptation souffrent d'une difficulté à se saisir des inégalités « climatiques ». Ces difficultés s'expliquent par une approche trop quantitative de ces questions, d'un besoin de critères quantitatifs, statistiques, normatifs (Faburel, 2010 ; Emelianoff, 2006). Les politiques publiques semblent devoir toujours s'appuyer sur ces critères quantitatifs et leurs absences légitimeraient la carence d'action publique ; dans le doute, il n'y a pas d'action. Une telle posture va à l'encontre du principe de précaution qui postule « *qu'en cas de risque de dommages graves et irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement*⁵ ». Tout comme l'adaptation au changement climatique, « *il est apparu que le lien entre inégalités et environnement ne pouvait se réduire à une analyse de l'exposition au risque, mais renvoyait à des problématiques plus politiques* » (Kempf, 2008). En effet, les inégalités environnementales sont une construction sociale et il convient d'en concevoir la « *valeur sociale* » (Faburel, 2010) et donc d'analyser les inégalités face au changement climatique d'une manière plus sensible, plus qualitative, en s'intéressant aux perceptions des habitants.

Le manque d'information sur les impacts du changement climatique semble justifier une boulimie d'études techniques qui n'arrivent jamais à dissiper l'incertitude car faisant partie intégrante de l'adaptation. *A fortiori*, « *l'adaptation n'est pas uniquement scientifique ou technique, elle est bien sûr également décisionnelle car elle repose sur des choix sociaux* » (Billon, 2010) et de fait la planification climatique devrait être « *moins sur la technique mais plus sur l'appréciation critique et l'appropriation des idées* » (Friedmann J., 1998).

Un manque de portage politique et technique

Les inégalités climatiques émergent lentement en France du fait de la nouveauté de la notion. Il y a toujours en France une difficulté idéologique à l'émergence des inégalités environnementales comme sujet politique : du côté du politique, les liens peinent à se constituer entre l'environnement et le social et il s'agit là d'un échec des objectifs du développement durable. Là où le *corpus*

5 Principe 15 de la Déclaration de Rio de 1992 - <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

conceptuel du développement durable n'a pas réussi à créer des ponts entre le social et l'environnement, l'adaptation au changement climatique pourrait y parvenir grâce à une territorialisation plus grande des inégalités ? Même le courant écologiste français endure un héritage politique avec des revendications bien plus basées « *historiquement sur la technique (le nucléaire, etc.)* » que « *sur les groupes de victimes (quels impacts)* » (Emelianoff, 2006).

Du côté du monde technique, le constat est le même et s'orne d'un autre aspect : le manque de transversalité dans les politiques publiques. Des évolutions sont en cours et accroissent la transversalité des services par un décloisonnement des services, notamment au niveau local. À la faveur de ce décloisonnement, nous pourrions penser que l'enjeu social soit davantage considéré dans les politiques environnementales, dans les politiques climatiques et donc dans les politiques d'adaptation. La transversalité est aussi envisagée en termes de relation entre privé et public en raison « *des modes d'action locales plus souples et contractuelles impliquant la chaîne d'acteurs publics-privés dans le développement urbain durable* » (Laigle et Tual, 2007). Ces acteurs privés sont aussi les associations.

Propos conclusifs sur de nouvelles formes d'action collective plus ascendante ?

Au final, ces verrous peuvent aussi être levés par d'autres formes d'action publique voire collectives. Les politiques climatiques sont pilotées historiquement par l'État dans le cadre de négociations climatiques. L'échelle du territoire est également apte à dépasser certaines limites par une transversalité, une souplesse plus forte et une proximité avec les enjeux des territoires.

De la même façon, nous pouvons reprendre l'idée de capacités qu'elles soient individuelles ou territoriales pour construire des stratégies d'adaptation. Sur les îlots de chaleur urbaine, nous pouvons en effet imaginer des adaptations citoyennes sans attendre de politiques publiques formalisées.

Une telle stratégie ascendante, permettraient de mobiliser un grand nombre d'acteurs locaux, de créer une résilience au sens large et des tissus de solidarités.

Références :

- Adger, W. N. et al. (2009). *Are there social limits to adaptation to climate change?* « Climatic change », vol. 93, p. 335-354.
- Allemand, S. (2007). *Les paradoxes du développement durable*. Paris : Édition Le Cavalier bleu. 191 p.
- Billion, C. (2010). *L'adaptation au changement climatique : des pratiques locales à la normalisation ?* Mémoire de recherche sous la direction de L. Rocher. Lyon : Université Lyon 2, Institut d'urbanisme de Lyon.
- Charles, L., Emelianoff, C., Ghorra-Gobin, C., Roussel, I., Roussel, F.-X., Scarwell, H. (2007). *Les multiples facettes des inégalités écologiques*. « Développement durable et territoires [en ligne] », dossier 9 : inégalités écologiques, inégalités sociales (consulté le 10/07/2012). <http://developpementdurable.revues.org/3892>
- Davoudi, S., Crawford, J., Mehmood, A. (2009). *Planning for climate change : Strategies for mitigation and adaptation for spatial planners*. Routledge. 344 p.
- Emelianoff, C. (2006). *Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ?* GREGUM, Université du Maine, ESO-UMR6590 CNRS, n°25, décembre 2006.
- Faburel, G. (2010), *Inégalités et justice environnementale*, in Coutard O. et Lévy J.-P. (coord.), *Ecologies urbaines*, Economica, coll. Anthropos, Chapitre 13, p. 214- 236.
- Fol, S., Pflieger, G. (2010). *La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action*. « JSSJ », n°2.
- Friedmann, J. (1998). *Cities for citizens planning and the risk of civil society in a global age*, Chichester, England ; New York : J. Wiley.
- Kempf, H. (2008). *La science se penche sur le lien entre inégalité et écologie*. « Le Monde », page 7, 12 avril 2008.
- Laganier, R., Villalba, B. et Zuideau, B. (2002). *Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire*. « Développement durable et territoires » [En ligne], Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, (consulté 10/07/2012) <http://developpementdurable.revues.org/774>
- Laigle, L., Tual, M. (2007). *Conception des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ?* « Développement durable et territoires » [En ligne], dossier 9 : inégalités écologiques, inégalités sociales (consulté le 10/07/2012). <http://developpementdurable.revues.org/4262>
- Laigle, L., Oehler, V. (2004). *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques*. Final Report. Centre Scientifique et Technique du Bâtiment. Paris.
- Laurent, E. (2009). *Écologie et inégalités*. « Alternatives économiques », avril 2009.
- Magnan, A. (2008). *L'Adaptation, toile de fond du développement durable*. Synthèse n° 08/2008. Iddri.

Moreau, S., Gardin, J. (2010). *Manifestement, introduction du dossier thématique « justice spatiale et environnement »*. « JSSJ », n°2.

Müller, P. (2003). *Les politiques publiques, Que sais-je?* Paris : PUF. 127 p.

ONERC (2010). *Villes et adaptation au changement climatique*. La documentation française.

Page, E.-A. (2006). *Climate Change, Justice and Future Generations*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. Northampton, MA. 224 p.

Roussel, I., Scarwell, H.-J. (2010). *Le changement climatique : Quand le climat nous pousse à changer d'ère*. Septentrion, Presses universitaires

Sen, A. (1993). *Éthique et économie*. PUF.