



HAL
open science

Quelle justice climatique pour la France ?

Jean Jouzel, Agnès Michelot

► **To cite this version:**

Jean Jouzel, Agnès Michelot. Quelle justice climatique pour la France?. Revue de l'OFCE, 2020, Écologie et inégalités, 165 (1), pp.71-96. 10.3917/reof.165.0071 . hal-03335773

HAL Id: hal-03335773

<https://hal.science/hal-03335773v1>

Submitted on 6 Sep 2021

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.

QUELLE JUSTICE CLIMATIQUE POUR LA FRANCE ?¹

Jean Jouzel

LSCE/IPSL CEA et CESE

Agnès Michelot

La Rochelle Université, UMR 7266 LIENSs

Notre propos dans cet article est de comprendre comment la France peut appréhender la problématique de la justice climatique et envisager le projet qu'elle pourrait développer, en particulier sous l'angle des politiques publiques. De la justice climatique revendiquée pour réparer une dette écologique à la justice climatique comme principe d'action reconnu et mis en œuvre dans les politiques publiques, de nombreuses perspectives apparaissent pour penser un modèle de développement plus solidaire et respectueux des droits de chacun, y compris des plus vulnérables et des plus démunis.

Mots clés : justice climatique, inégalités environnementales, justice environnementale.

Introduction : un climat d'inégalités

Si rien n'était fait pour diminuer nos émissions de gaz à effet de serre, nous irions à l'horizon 2100 vers un réchauffement moyen compris entre 4 et 5°C tandis, qu'à cette échéance, les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris nous mettent sur une trajectoire d'un réchauffement supérieur à 3°C. Les conséquences seront importantes quel que soit le type d'impact considéré. Prises dans leur ensemble, ces conséquences se traduiront par un risque d'accroissement des inégalités entre ceux – pays, populations, secteurs d'activités, ... – qui pourront y faire face et ceux qui ne le pourront pas, y compris dans les pays développés.

1. Les analyses et les propositions présentées dans cet article sont inspirées des travaux menés par les auteurs au sein du Conseil économique social et environnemental, et notamment l'avis « La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France » de septembre 2016.

Ceci vaut aussi pour la France où une prise de conscience des enjeux de solidarité et de cohésion sociale à intégrer dans les politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique est amorcée. Cependant les actions à mettre en œuvre dans notre pays devraient prendre une toute autre dimension face à l'ampleur et la rapidité d'une transition qui vise la neutralité carbone en 2050.

Notons à cet égard que chaque demi-degré compte et il y aurait des avantages indéniables à limiter le réchauffement à 1,5°C plutôt qu'à 2°C², deux objectifs inscrits dans l'Accord de Paris en se référant aux conditions préindustrielles par rapport auxquelles nous avons déjà pris environ 1°C. Les conséquences d'un réchauffement de 3°C ou plus – vers lequel nous entraîne, d'ici la fin du siècle, l'ambition aujourd'hui affichée – affecteraient l'ensemble des populations de la planète et elles frapperaient de plein fouet celles qui ne pourraient pas y faire face. Cependant limiter le réchauffement à 1,5°C – soit un demi degré au-dessus des températures actuelles – impliquerait de réduire les émissions mondiales de CO₂ de 45 % en 2030 par rapport au niveau de 2010, d'atteindre la neutralité carbone en 2050, et d'extraire du CO₂ de l'atmosphère tout au long du 21^e siècle.

Ce n'est pas impossible mais demanderait des transitions sans précédent dans tous les aspects de nos sociétés, transitions qui, elles aussi, risquent d'être source d'inégalités. L'augmentation envisagée de la taxe carbone, élément déclencheur du mouvement des « Gilets jaunes » en fournit un exemple : cette augmentation, injuste dans le sens où, de façon relative, elle affecte davantage les couches les moins aisées de la population a été rejetée par celles-ci, en particulier par les personnes obligées de prendre leur voiture pour se rendre à leur travail.

Le réchauffement climatique est déjà perceptible dans notre pays ; il est de l'ordre de 1,5°C depuis les années soixante, l'année 2018 ayant été la plus chaude que nous ayons connue depuis 150 ans. Au-delà de cette augmentation de la température, l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique a mis en place une série d'indicateurs dont le suivi témoigne, pour la plupart d'entre eux, de la réalité de ce réchauffement : augmentation du nombre de journées chaudes, diminution des jours de gel, recul des glaciers des Alpes et des Pyrénées.

2. Rapport spécial du GIEC sur les effets d'un réchauffement climatique de 1,5°C au-dessus des niveaux préindustriels et les profils d'émission de gaz à effet de serre associés, dans le cadre d'un renforcement de la réponse mondiale à la menace du changement climatique, d'un développement durable et des efforts visant à éradiquer la pauvreté, octobre 2018.

nées, diminution de la durée de l'enneigement, dates de vendanges plus précoces, ... Les conditions climatiques sont également à l'origine de la stagnation des rendements en blé depuis le début des années 2000. Et l'année 2019 a été marquée par de nouveaux records de température dans de nombreuses régions.

Les conséquences de ce réchauffement vont s'accroître au cours des prochaines décennies et deviendront très préoccupantes dans la seconde partie du siècle dans l'hypothèse d'un réchauffement planétaire de l'ordre de 3°C, trajectoire sur laquelle nous met l'Accord de Paris, et encore plus dans celle d'un scénario émetteur synonyme d'un réchauffement de 4 à 5°C, voire plus, à horizon 2100 (encadré).

Encadré. Rythme et conséquences du réchauffement climatique en France

Depuis le début du 20^e siècle, la France métropolitaine a connu un réchauffement voisin de 1,3°C plus élevé que sa valeur moyenne à l'échelle du globe, un peu inférieure à 1°C. Cette amplification, observée sur la plupart des continents qui se réchauffent plus vite que les océans vaut-elle également pour l'évolution future de notre climat ? Quelles en sont les conséquences ? Une série de rapports consacrés au « Climat de la France au 21^e siècle » apporte des éléments de réponse³. Associés à d'autres études portant sur les impacts, ils illustrent de quelle façon notre pays sera affecté par le réchauffement climatique.

D'ici une vingtaine d'années, notre climat sera caractérisé par une hausse des températures moyennes comprise entre 0,6 et 1,3°C toutes saisons confondues ; elle devrait être plus importante dans le sud-est de la France en été, pouvant y atteindre 1,5 à 2°C. Au-delà de 2050, des réchauffements beaucoup plus importants seraient observés dans le cas d'un scénario émetteur avec à la fin du siècle une forte hausse des températures moyennes comprise entre 3,4 et 3,6 °C en hiver et entre 2,6 et 5,3 °C en été. L'été 2003, environ 3°C plus chaud qu'un été moyen du 20^e siècle, deviendrait la norme dans la seconde partie de ce siècle avec, pour certaines des simulations, des étés caniculaires qui vers la fin du siècle pourraient être 7 à 8 °C plus chauds qu'un été de référence. Ce risque d'« extrêmes qui deviennent plus extrêmes » est encore plus marqué lorsque l'on s'intéresse aux records des températures⁴ : dès 2025, ils commenceront à grimper de 2 ou 3 °C dans certaines régions et ils pourraient ponctuellement dépasser les 50 °C dans la

3. Publiés de 2011 à 2015, ces 5 rapports sur « Le climat de la France au XXI^e siècle » sont disponibles sur le site : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/observatoire-national-sur-effets-du-rechauffement-climatique-onerc>

4. Bador *et al.* (2017).

seconde moitié du siècle. S'y ajoute l'effet lié aux îlots de chaleur urbains, caractéristiques des grandes métropoles : en 2003, les températures étaient, en fin de nuit, de 4°C à 7°C plus chaudes à Paris qu'en petite couronne.

Les précipitations auront tendance à augmenter l'hiver et à diminuer l'été avec un déficit qui pourrait excéder 50 % sur le pourtour méditerranéen. Ainsi, les épisodes de sécheresse augmenteraient dans une large partie sud de la France, ce qui ne met pas ces régions à l'abri d'événements « méditerranéens » à l'origine de crues éclair, épisodes qui pourraient devenir plus fréquents et potentiellement plus intenses. La diminution estivale des précipitations et l'augmentation de l'évaporation liée au réchauffement influenceront sur le débit moyen des fleuves et des rivières, de -10 à -40 % à horizon du milieu du siècle avec une accentuation des étiages encore plus marquée⁵. Ceci n'exclut la possibilité d'inondations exceptionnelles comme celle qui a affecté les bassins de la Seine et de la Loire, fin mai-début juin 2016, à la suite de 3 jours de pluies très intenses. En France, le réchauffement se traduira par une augmentation aussi bien des risques de sécheresses que d'inondations ; ces dernières et les conséquences qui y sont associées, devraient s'intensifier⁶.

Le réchauffement et l'évolution des précipitations auront aussi des conséquences importantes sur les massifs montagneux où certains glaciers seraient amenés à disparaître. Même dans l'hypothèse d'un réchauffement modéré – de l'ordre de 2°C – la durée d'enneigement dans les Alpes diminuera notablement d'environ 40 jours ; la baisse pourrait atteindre de 60 à 85 % à basse altitude pour des réchauffements plus importants⁷.

L'élévation du niveau de la mer, voisine actuellement de 3 mm/an, s'accélénera en fonction du rythme d'émission des gaz à effet de serre, jusqu'à atteindre 1 mètre d'ici 2100 dans le cas d'un scénario émetteur. En France, la remontée du niveau marin sera vraisemblablement la cause principale d'aggravation de l'aléa de submersion ; les régions du Languedoc, du delta du Rhône, de l'Aquitaine sont particulièrement concernées mais le reste de la côte atlantique, certaines côtes des Hauts de France et la plaine de Corse orientale le sont également. Dans ces régions côtières, jusqu'à un million de personnes pourraient être affectées par au moins une inondation chaque année dès 2050⁸. Les impacts de l'élévation du niveau marin sur le recul du trait de côte sont potentiellement très importants et l'augmentation du niveau marin pourrait engendrer une accentuation de l'extension des intrusions salines dans les aquifères côtiers.

En pratique, toutes les conséquences identifiées à l'échelle globale sont à prendre en compte pour notre pays : perte de biodiversité, modifications des écosystèmes naturels, diminution des rendements agricoles, impacts sur

5. Projet Explore 70, coordonné par le MEDDE.

6. Roudier *et al.* (2016).

7. Scénarios climatiques adaptés aux zones de montagne : phénomènes extrêmes, enneigement et incertitudes, Météo France ; Francou et Vincent (2007).

8. Kulp et Strauss (2019).

la viticulture et la forêt, acidification de l'océan avec des conséquences sur la productivité océanique et sur les récifs coralliens, influence sur les populations avec un risque d'accroissement des inégalités, sur leur santé et sur les flux migratoires. Ainsi, le risque de feux de forêts pourrait augmenter dans de nombreuses régions européennes⁹ ; il pourrait progresser de 30 % à horizon 2040 avec un risque qui augmente dans le sud-ouest et apparaît dans le centre et dans l'ouest de la France, et jusqu'à 75 % d'ici 2060. Et c'est tout aussi préoccupant du côté des populations¹⁰ : dans l'hypothèse d'un réchauffement de 3°C en 2100, deux tiers des Européens seraient touchés par des catastrophes climatiques en l'absence de mesures d'adaptation appropriées. Chaque année, environ 350 millions d'Européens pourraient alors être exposés à des extrêmes climatiques néfastes, soit 14 fois plus qu'au début des années 2000. Le nombre de décès pour cause climatique pourrait être multiplié par 50 d'ici 2100, atteignant le chiffre impressionnant de 152 000 décès annuels, contre 3 000 par an entre 1981 et 2010. Par rapport au début du siècle, les personnes qui vivent dans le sud de l'Europe, en Italie, en Grèce, en Espagne et dans le sud de la France, devraient, avec 64 fois plus de décès, être les plus durement touchées. À l'origine de 99 % des décès, les vagues de chaleur devraient avoir les effets les plus meurtriers.

Comme en métropole, le réchauffement climatique sera perceptible dans les territoires ultra-marins mais généralement à un rythme un peu moins rapide. Quant aux cyclones tropicaux, leur fréquence devrait soit ne pas être modifiée soit se réduire, mais les plus intenses pourraient encore devenir plus intenses en termes de vitesse maximum des vents et d'intensité des précipitations, en particulier ceux qui atteindront les côtes d'Amérique du Nord et d'Amérique centrale ; ceci vaut aussi pour de nombreuses îles du Pacifique.

Quasiment tous les secteurs de notre économie sont concernés. Il suffit de parcourir le sommaire du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) pour la période 2011-2015 pour s'en rendre compte. Santé, ressources en eau, biodiversité, risques naturels, agriculture, forêts, pêche et aquaculture, énergie et industrie, infrastructures et systèmes de transport, urbanisme et cadre bâti, tourisme, financement et assurance, tous ces secteurs, dont certains contribuent aux émissions de gaz à effet de serre, sont plus ou moins affectés par le changement climatique et doivent s'y préparer en envisageant des mesures d'adaptation appropriées.

9. Chatry *et al.*, (2010).

10. Forzieri *et al.* (2017). Et article paru dans *Le Monde*, 4 août 2017.

Ainsi, le changement climatique pose de délicates questions sous l'angle de la responsabilité morale et juridique. Comment penser un phénomène aussi global que le changement climatique à l'échelle de la France ? Parallèlement, et dans ce contexte de bouleversement des équilibres écologiques mondiaux, comment prendre en considération dans nos politiques, et donc dans nos choix de sociétés, la diversité des impacts climatiques selon les territoires ainsi que la différence des situations individuelles et collectives générées par les risques climatiques ?

En cherchant à appréhender toutes les dimensions de la vulnérabilité aux changements climatiques, en particulier la vulnérabilité sociale, le concept de la justice climatique contribue à développer notre responsabilité pour faire face à l'urgence climatique. Le cumul des vulnérabilités peut entraîner non seulement une augmentation des inégalités sociales et environnementales mais également un fort sentiment d'injustice au sein de la société française comme au sein de la communauté internationale. La justice climatique vise à tenir compte des disparités de situations, y compris sous l'angle d'une reconnaissance sociale avec une capacité d'action dans l'espace public. Comment entrer dans une démarche opérationnelle pour réduire les inégalités et construire la justice climatique comme un véritable projet de société ?

De la justice climatique revendiquée pour réparer une dette écologique, à la justice climatique comme principe d'action reconnu et mis en œuvre dans les politiques publiques, de nombreuses perspectives apparaissent pour penser un modèle de développement plus solidaire et respectueux des droits de chacun y compris des plus vulnérables et des plus démunis. Notre propos est de comprendre comment la France peut appréhender cette problématique de la justice climatique (section 1) et d'envisager le projet qu'elle pourrait développer, en particulier sous l'angle des politiques publiques (section 2).

1. Faire face en France aux inégalités générées par l'impact du changement climatique

La France est confrontée à une véritable crise de confiance en l'avenir identifiée depuis plusieurs années¹¹ et qui se confirme sur la base de différents facteurs sociaux, notamment le fort déterminisme social¹², et d'indicateurs environnementaux, notamment la poursuite de l'artificialisation des sols¹³ et la hausse de l'empreinte carbone¹⁴. L'effort de recherche qui affiche des baisses constantes¹⁵ indique un engagement national insuffisant pour préparer les transitions écologiques nécessaires à la réalisation d'objectifs ambitieux de lutte contre le réchauffement climatique.

Parallèlement, le sentiment d'injustice grandit pour les bas revenus et les catégories moyennes, même si les inégalités sont maîtrisées par un système de redistribution relativement efficace des transferts sociaux (RSA, allocations familiales, ...)¹⁶. Cependant, le niveau de pauvreté en France ne recule plus et le sentiment que chacun peut basculer dans la précarité est très présent dans l'esprit des Français¹⁷.

Prendre en considération le cumul des inégalités environnementales et sociales est donc particulièrement essentiel. Ainsi le Haut conseil pour le climat indique que « la transition bas-carbone doit être juste et perçue comme telle pour que les actions soient durablement soutenues par l'ensemble de la société »¹⁸.

11. Voir CESE (2016) ; CESE (2019) confirme le pessimisme des Français qui considèrent majoritairement que leurs enfants vivront moins bien qu'eux.

12. Analyse révélée par les études PISA de l'OCDE. Les chiffres d'Eurostat indiquent que 57,1 % des demandeurs d'emploi sont exposés au risque de tomber dans la pauvreté ou l'exclusion sociale.

13. Selon le CESE (2019), l'artificialisation des sols a de nouveau augmenté en 2016 (9,5 %) et en 2017, où elle atteint 9,7 % du territoire métropolitain.

14. La progression des émissions territoriales et des importations de produits manufacturés a conduit à une nouvelle hausse de l'empreinte carbone de la France à 11,2 tonnes d'équivalent CO₂ par habitant en 2017, selon le rapport CESE (2019), *op. cit.*, p. 43.

15. L'effort de recherche de la France ces dernières années est passé de 2,28 % du PIB en 2014 à 2,19 % en 2017. Voir CESE (2019), *op. cit.*

16. Dans le rapport du CESE sur l'état de la France, la cohésion sociale est abordée dans ce rapport au moyen de quatre indicateurs : le taux d'emploi, les inégalités de revenus, la pauvreté en conditions de vie et les sorties précoces du système scolaire.

17. Selon les résultats d'une enquête Conditions de vie et aspirations du CRÉDOC qui suit depuis la fin des années 1990 la manière dont la population s'auto-positionne dans l'échelle des revenus à partir de la question « À laquelle des catégories suivantes avez-vous le sentiment d'appartenir ? ».

18. Voir Rapport annuel du Haut conseil pour le climat. « Agir en cohérence avec les ambitions », juin 2019, p. 15. https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/hcc_rapport_annuel_2019_v2.pdf

1.1. Quelle définition de justice climatique pour la France ?

Le concept de justice climatique fait l'objet de plusieurs interprétations sur la scène internationale et c'est également le cas dans le contexte français. Cette diversité d'interprétations tient à la fois à ceux qui le mobilisent : scientifiques, ONG, institutions, ... et également à l'ambiguïté du terme justice. Ainsi en France ce terme est utilisé à la fois pour désigner l'institution judiciaire en lien avec la capacité de notre société à rendre la justice, et la problématique du cumul des inégalités environnementales et sociales telle qu'envisagée dans les arènes internationales¹⁹. Nous évoquerons le concept dans cette seconde acception qui, plus large, inclut également la capacité de faire valoir ses droits à la justice climatique, y compris par le recours au juge²⁰.

1.1.1. Parcours du concept

L'Accord de Paris accorde une place modeste à la notion de « justice climatique » dans son préambule. Tout d'abord dans son paragraphe 10 qui vise une « transition juste pour la population active », c'est le niveau national qui est considéré pour la création d'emplois décents et de qualité « conformément aux priorités de développement définies au niveau national ». Ensuite dans le paragraphe 11 de ce même préambule, il est noté « qu'il importe de veiller à l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans, et à la protection de la biodiversité, reconnue par certaines cultures comme la Terre nourricière, et notant l'importance pour certaines de la notion de *justice climatique*, dans l'action menée face aux changements climatiques » sans autre précision sur le contenu de la notion.

En fait, l'introduction des termes de justice climatique dans l'Accord de Paris est liée à un long parcours de prises de position de la société civile internationale. Ces revendications, devenues très fortes depuis les années 2000, lient crises économique, sociale et écologique²¹. Elles s'appuient en premier lieu sur le droit de ne pas subir les conséquences des changements climatiques ni toutes formes de dégradation écologique. La Charte des principes de justice climatique²² élaborée par un réseau d'ONG et d'activistes en 2002 est assez symbolique de cette

19. Voir Agnès Michelot (2016).

20. Les travaux sur les contentieux climatiques sont nombreux, voir notamment Cournil et Varison (2018) ; Christian Huglo (2018) ; Torre-Schaub, Cournil, Lavorel et Moliner-Dubost (dirs.) (2018).

21. Voir Michelot (2017).

22. *Bali Principles of Climate Justice*, 29 août 2002. <http://www.ejnet.org/ej/bali.pdf>

demande qui, en droit international, trouve son expression depuis la Conférence de Stockholm de 1972 au principe 1 de la Déclaration sur l'environnement humain.

La revendication de justice climatique s'est muée en une lutte sociale. Elle vise à lutter contre les inégalités à l'intérieur des pays et entre les pays et à repenser les systèmes politiques et sociaux qui les sous-tendent. Les syndicats notamment prennent position sur le sujet. Ainsi, lors d'un sommet des syndicats sur le climat organisé en amont de la COP 21 les 14-15 septembre 2015, la Confédération syndicale internationale (CSI) déclare : « L'action climatique est une affaire syndicale car il n'y a pas d'emplois sur une planète morte ». Selon eux, la justice climatique permet de remettre en question le modèle économique qui ne répond pas aux attentes sociales et environnementales et génère des injustices. Elle est pensée comme une ambition sociale et devrait conduire à une transformation du modèle productif en veillant à protéger et soutenir la situation des travailleurs les plus fragiles. Les syndicats souhaitent s'assurer que les salariés travaillant dans des secteurs qui vont faire face à des transformations majeures de leur activité ou/et de leur filière seront protégés et accompagnés tout au long de ce processus. Ils défendent notamment la nécessité de soutenir des investissements ciblés, d'anticiper les impacts de ces transformations sur les travailleurs. Des mouvements éthiques et religieux se sont également emparés de la question. Ainsi, à l'échelle française, les représentants de six cultes (bouddhiste, catholique, judaïque, musulman, orthodoxe et protestant) présents en France ont publié une déclaration commune lors de la préparation de la COP 21 pour lancer un appel solennel à faire progresser la justice climatique.

La thématique de la justice climatique trouve une diversité d'expressions portées par la société civile mais elle apparaît toujours comme une attention sociale exprimée par plusieurs composantes de la société au niveau international comme au niveau national, les deux niveaux pouvant interagir.

Dans ce contexte, et très logiquement, la société civile organisée – représentée dans la troisième assemblée constitutionnelle française – s'est exprimée, par auto-saisine, sur la question. Le Conseil économique social et environnemental français dans son avis du 27 septembre 2016 sur « La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France » estime que « même limité à 2°C, le réchauffement aura des conséquences notables auxquelles notre société devra s'adapter avec, en

l'absence de mesures, le risque que ne se creusent les inégalités entre ceux qui disposent de moyens pour le faire et ceux qui n'en disposent pas »²³. Plus qu'un concept, « c'est une nouvelle logique d'élaboration et d'articulation de ces politiques que porte la justice climatique afin de préserver efficacement et durablement le droit à un environnement sain pour tous y compris pour les plus démunis, les plus exposés et les plus vulnérables au dérèglement climatique. » (...). La justice climatique, dans cette définition, ouvre la voie d'un consensus pour l'action, pour l'atténuation comme pour l'adaptation.

Nous avons ainsi proposé une définition de la justice climatique au plan national à partir des objectifs que la justice climatique doit poursuivre en termes de lutte contre les inégalités considérant que la non prise en considération de l'impact des changements climatiques dans les politiques publiques pourrait accroître les risques de fracture sociale. Selon le Préambule de l'avis « l'objectif central de la justice climatique est de tout faire pour que le réchauffement climatique n'accroisse pas les inégalités »²⁴ et « Ce ne sont pas seulement nos comportements et notre modèle de société qui sont questionnés mais notre capacité à vivre ensemble et à faire face de manière solidaire à des changements qui vont accroître et même menacer les équilibres de notre société en risquant, si nous n'y prenons garde, d'augmenter la fracture sociale ».

Dans le PNACC 2, la référence faite à la justice climatique s'appuie explicitement sur ces éléments de définition. Ainsi est-il prévu que « Les mesures du PNACC-2 tiendront compte des vulnérabilités sociales et économiques des individus, des territoires (notamment ultra-marins) et des secteurs d'activité, des inégalités tant d'exposition que de capacités d'adaptation, dans le respect du principe de justice climatique. »²⁵. Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué, la nécessité d'une « transition juste » est rappelée dans l'avis donné par le Haut conseil pour le climat dans son rapport de 2019²⁶.

23. CESE, Jouzel et Michelot (2016). CESE27/09/2016. http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_10_justice_climatique.pdf

24. Cf. Avis du CESE, 27 septembre 2016, *op. cit.*, p. 12.

25. PNACC 2, p.2, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.12.20_PNACC_2.pdf

26. Voir *Rapport annuel du Haut conseil pour le climat*, « Agir en cohérence avec les ambitions », juin 2019, p. 15. https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/hcc_rapport_annuel_2019_v2.pdf

1.1.2. La convergence de la conception française et de l'approche européenne

L'action de l'Union européenne sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son *élargissement* et vise à les promouvoir dans le reste du monde : démocratie, État de droit, universalité et indivisibilité des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, respect de la dignité humaine, principes d'égalité et de solidarité et de respect des principes de la Charte des Nations Unies et du droit international. Ces principes vont dans le sens de la justice climatique dans la mesure où ils s'appuient sur le respect des droits humains dont le droit à un environnement sain fait partie. Par ailleurs, ils font écho aux fondements du droit de l'environnement issus de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain de 1972, laquelle énonce que « *l'homme a un droit fondamental à la liberté, l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être* ». La dignité humaine est à la base de l'ordre constitutionnel européen, source de tous les droits fondamentaux. Le sujet de la dignité humaine est essentiel parce qu'il permet d'ancrer les sociétés dans des valeurs éthiques qui reconnaissent que chaque personne mérite d'être respectée en soi et pour soi indépendamment de son statut social, de son pouvoir économique, de son sexe, sa religion, ... Il en découle que sa faiblesse ou sa vulnérabilité ne doivent pas conduire à nier ses droits les plus essentiels. De même chaque personne est unique, la dignité permet ainsi de renouer avec la valeur intrinsèque et le principe de l'intégrité écologique. Tout ne trouve pas son équivalent, ni la vie humaine ni un écosystème. La justice climatique est donc ancrée dans ces principes portés par le droit européen.

Il faut également rappeler l'article 191-2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui énonce que « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement sur le principe pollueur payeur »²⁷.

27. Voir version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JOUE 9.05.2008, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:88f94461-564b-4b75-ae7f-c957de8e339d.0010.01/DOC_3&format=PDF

Par ailleurs, l'Union européenne a tout intérêt à défendre la justice climatique. En effet, celle-ci peut permettre de lier les compétences sectorielles de l'UE, soutenir la promotion de son modèle de solidarité et être un élément de renforcement de son influence dans le monde par la promotion de la coopération multilatérale comme message politique dans les négociations climatiques et au-delà. L'UE, en tant qu'organisation affichant des aspirations globales, a franchi des étapes importantes pour devenir un acteur majeur de la justice climatique, en particulier dans les domaines de l'assistance au développement et de l'adaptation au changement climatique.

La politique européenne donne également un cadre aux États membres pour développer des politiques et objectifs climatiques comme le rappelle le Haut conseil pour le climat. De fait, l'intérêt de l'Union européenne pour la vulnérabilité sociale à certains risques environnementaux, notamment à l'exposition à l'élévation des températures, est révélé dans un rapport récent²⁸.

Enfin et surtout, dans le débat de plus en plus actuel qui entoure la définition de la justice climatique, il faut mettre en avant un événement rare. L'avis du CESE français a rencontré un écho favorable direct dans un avis d'initiative²⁹ du Comité économique et social européen du 19 octobre 2017.

Le CES européen définit ainsi le changement climatique mondial comme une question d'ordre politique et éthique, et pas strictement environnemental. Il s'appuie sur « le constat que les catégories les plus vulnérables et les plus pauvres de la société sont souvent les plus affectées par les effets du changement climatique, et ce, alors même que ces catégories sont les moins responsables des émissions ayant conduit à la crise climatique »³⁰ et « il encourage les institutions de l'UE et les pouvoirs publics nationaux à se pencher sur des principes de justice climatique à tous les niveaux : européen, national et local ».

28. EEA Report n° 22/2018, « Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe ». <https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts>

29. Il s'agit donc d'un avis sur auto-saisine ce qui reste exceptionnel pour le Comité économique et social européen.

30. Comité économique et social européen, Rapporteur Lohan C. (rapporteur), Avis d'initiative, *La justice climatique*, 19 octobre 2017, 12 p.

1.2. La justice climatique : un enjeu et un défi particulier pour la société française

La France réunit des conditions particulièrement favorables pour réaliser un projet de justice climatique au niveau d'un pays développé. Le territoire sous souveraineté française est composé d'une large diversité d'espaces répartis géographiquement dans plusieurs régions du monde grâce à l'outre-mer. Par conséquent, son patrimoine naturel est composé d'écosystèmes terrestres et marins variés exposés à une grande diversité de risques climatiques. Il est donc dans la situation de pouvoir appréhender les enjeux de la justice climatique dans toutes ses dimensions. Par ailleurs, la France a développé des politiques sociales solides et s'engage désormais dans la transition écologique.

1.2.1. Une prise de conscience des inégalités climatiques territoriales et sociales

À l'avenir, pour un scénario donné, on doit en France s'attendre à un réchauffement moyen un peu supérieur celui envisagé à l'échelle planétaire. Le risque d'extrêmes qui deviennent plus extrêmes, caractéristique de l'évolution du climat mondial, en sera une des conséquences (cf. encadré). Cela vaut pour les records de température qui augmentent environ deux fois plus vite que sa valeur moyenne le jour et trois fois plus la nuit³¹ : selon le scénario, ces records pourraient dépasser 50°C dans la seconde partie de ce siècle, températures auxquelles il serait difficile de faire face en particulier dans les grandes agglomérations marquées par l'effet d'îlot de chaleur urbain.

Hormis sur sa façade atlantique, où l'augmentation de la température sera un peu moins prononcée, le réchauffement affectera de façon à peu près homogène notre pays avec probablement plus de difficultés à y faire face dans les grandes agglomérations. Ce ne sera pas le cas pour d'autres conséquences de ce réchauffement. Ainsi, les modifications des précipitations seront beaucoup plus marquées sur les régions proches de la Méditerranée où elles risquent de diminuer de façon importante sur l'ensemble du pays, toutes les régions étant néanmoins caractérisées par une diminution des débits des fleuves et rivières en raison de l'augmentation de l'évaporation. Les épisodes de sécheresse augmenteraient dans une large partie sud de la France, ce risque ne mettant pas ces régions à l'abri d'événements « cévenols » ou « médi-

31. Rapport 1,5°C.

terraneens » à l'origine de crues éclair et d'inondations. Certaines régions côtières sont particulièrement vulnérables face à l'élévation inéluctable du niveau de la mer (*cf.* encadré). Les massifs montagneux feront face à une fonte des glaciers et à une diminution de la saison d'enneigement qui auront des répercussions importantes sur leur économie.

Nous ne déclinons pas ici l'ensemble des conséquences que pourrait avoir le réchauffement sur le territoire national. Mais, en pratique, toutes celles qui sont identifiées à l'échelle globale sont à prendre en compte. Nous pensons notamment à la perte de biodiversité et aux modifications des écosystèmes naturels, à la diminution des rendements agricoles et aux conséquences sur la viticulture et la forêt, à l'acidification de l'océan et à ses impacts sur la productivité océanique et sur les récifs coralliens, à l'influence sur les populations avec un risque d'accroissement des inégalités, sur leur santé et sur les flux migratoires liés aux réfugiés climatiques. Nous nous limiterons à deux exemples, les feux de forêt et la santé des populations. Le risque de feux de forêts pourrait augmenter dans de nombreuses régions européennes, ce que confirme pour notre pays une étude de Météo-France³². Les chercheurs ont utilisé un indice qui permet d'estimer le danger météorologique de feux de forêts en tenant compte de la probabilité de son éclosion et de son potentiel de propagation. À l'horizon 2040, sa valeur moyenne devrait progresser de 30 % par rapport à la période 1961-2000 avec un risque qui augmente dans le sud-ouest et apparaît dans le centre et dans l'ouest de la France. Et c'est tout aussi préoccupant du côté des populations³³ : dans l'hypothèse d'un réchauffement de 3°C en 2100 et en l'absence de mesures d'adaptation appropriées, deux tiers des Européens seraient touchés par des catastrophes climatiques. Chaque année, environ 350 millions d'Européens pourraient alors être exposés à des extrêmes climatiques néfastes, soit 14 fois plus qu'au début des années 2000. Le nombre de décès pour cause climatique pourrait être multiplié par 50 d'ici 2100, atteignant le chiffre impressionnant de 152 000 décès annuels, contre 3 000 par an en moyenne entre 1981 et 2010. Par rapport au début du siècle, les personnes qui vivent dans le sud de l'Europe, en Italie, en Grèce, en Espagne et dans le sud de la France, devraient, avec 64 fois plus de décès, être les plus durement touchées. À l'origine de 99 % des

32. Chatry *et al.* (2010).

33. Forzieri *et al.* (2017). Et article paru dans *Le Monde*, 4 août 2017.

décès, les vagues de chaleur devraient avoir les effets les plus meurtriers. D'après cette étude, les personnes âgées et/ou malades, les pauvres, seraient les plus affectées, ce qui est préoccupant compte tenu du vieillissement de la population en Europe.

Un des domaines clé dans lequel devrait donc, en priorité, s'inscrire cette dynamique de justice climatique est celui de la santé car il se situe au croisement des questions écologiques et des questions sociales et fait apparaître, de manière nette et documentée, des inégalités socio-économiques d'exposition. En effet, au-delà du risque de multiplication du nombre de décès lié aux canicules, déjà évoqué, les changements climatiques peuvent avoir des impacts négatifs substantiels en termes de santé. C'est au vu de ce constat que nous avons préconisé 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.

Par ailleurs, la dimension territoriale devrait être au cœur d'une stratégie de « justice climatique » nationale. L'exposition aux risques climatiques, l'analyse des vulnérabilités et la construction des stratégies d'adaptation sont différentes non seulement entre les régions mais aussi selon la dimension urbaine ou rurale des territoires selon s'il s'agit d'une zone littorale ou de montagne, et selon les secteurs d'activité. Cette dimension territoriale vaut donc pour le monde du travail face aux bouleversements qui vont affecter quasiment tous les secteurs d'activité qui peuvent être assez différenciés d'un territoire à l'autre. Ceci nécessite une stratégie d'anticipation afin de gérer, en limitant au maximum ses impacts sociaux et économiques, la transition entre des emplois d'hier et le plein développement des nouveaux emplois. Des solutions adaptées devront être mises en place outre-mer sur ces aspects mais aussi sur ceux liés au logement, à la santé – avec des risques spécifiques – et à la résilience de ces territoires en lien avec la protection des écosystèmes.

Les inégalités sociales sont souvent plurielles, croisées et cumulatives et peuvent se renforcer les unes les autres³⁴. Elles se cumulent avec les inégalités environnementales qui recouvrent, outre les inéga-

34. Les inégalités sociales peuvent s'évaluer par rapport à des indicateurs de conditions de vie matérielle (intégration sociale, logement) et de qualité de vie (accès à l'éducation, capacité de mobilisation dans la sphère publiques...). Cf. avis du CESE, « Inégalités environnementales, inégalités sociales. Identifier les urgences, créer les dynamiques », JORF, 2015. https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2005_02_inegalites_environnementales_sociales.pdf

lités territoriales, les inégalités d'accès à des services et les inégalités d'exposition aux nuisances et aux risques ainsi que les inégalités dans la capacité d'action et la participation aux décisions publiques ou privées. Un projet de justice climatique repose sur la connaissance de toutes ces dimensions d'inégalités sociales et environnementales.

1.2.2. Les fondements d'une justice climatique « à la française »

La ligne conductrice de la justice climatique que nous défendons consiste à lutter contre le cumul des inégalités environnementales et sociales à plusieurs niveaux dans l'ensemble des politiques publiques et pas seulement à partir des instruments et plans liés à l'atténuation ou l'adaptation au changement climatique. Il est ainsi distingué plusieurs niveaux de justice climatique :

- 1) La justice climatique entre les États doit être poursuivie sous l'angle de l'atténuation comme de l'adaptation mais avec des perspectives différentes. L'adaptation se distingue des efforts d'atténuation dans la mesure où elle ne peut ni se mesurer de la même façon (en tonnes de carbone émises ou évitées) ni s'appuyer sur un objectif universel collectivement négocié (limiter le réchauffement à 2°C). L'intérêt collectif de l'adaptation implique des dispositifs d'action diversifiés en fonction des vulnérabilités, des risques prévus ou inconnus, du niveau de résilience des territoires et des populations. L'atténuation implique quant à elle de parvenir à répartir les efforts de manière juste ou considérée comme telle entre les États ;
- 2) La justice pour certains groupes d'individus ou communautés identifiés comme les plus vulnérables aux impacts du changement climatique tels que les populations qui vivent en interaction avec leur environnement (communautés autochtones, peuples indigènes, ...). Des études internationales mettent en avant la vulnérabilité des femmes et le fait qu'elles souffrent des désastres environnementaux à plus long terme. Les inégalités de genre se cumuleraient ainsi avec les inégalités économiques, sociales et culturelles. 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 mais aussi de leur représentation dans la prise de décision en lien avec les mesures et plan d'adaptation ;
- 3) La justice entre les générations : il est désormais bien admis que le droit au développement durable est un droit pour les générations futures. Il s'agit donc de considérer conjointement la préservation

des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux pour les générations futures. Cela implique de tout mettre en œuvre pour leur conserver la possibilité de faire des choix, leur transmettre un environnement d'une qualité au moins égale à celle des générations présentes, et préserver un accès équitable pour tous à toutes les ressources d'un patrimoine commun ;

- 4) La justice pour la nature qui s'appuie sur la reconnaissance en droit international de la valeur intrinsèque de la diversité biologique³⁵ ou de la nécessité de maintenir les processus écologiques essentiels à la subsistance ;
- 5) Un cinquième niveau de justice climatique est également envisagé : c'est la justice climatique entre les territoires dans une dimension infra nationale. Ainsi, à titre d'exemple, les habitants d'outre-mer sont particulièrement confrontés aux effets du changement climatique tout en concentrant un niveau élevé de pauvreté. D'autres territoires comme le Nord-Pas-de-Calais, le Languedoc Roussillon, la Corse et la Provence cumulent également vulnérabilité climatique et situations d'inégalités.

Pour développer un projet de justice climatique, la France peut s'appuyer sur des principes d'action qui sont bien ancrés dans sa culture juridique, dans ses politiques publiques, ses objectifs de développement durable et ses mécanismes institutionnels.

Ces principes relèvent du droit de l'environnement, en particulier les principes de prévention des atteintes à l'environnement, de précaution (qui s'applique en cas de risques potentiels dont la réalisation est hypothétique), d'information et de participation du public aux décisions environnementales. Deux principes sont apparus récemment car introduits par la Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016 ; ils sont en phase avec la stratégie de justice climatique : le principe de non régression de l'environnement et le principe de solidarité écologique. La solidarité écologique permet de considérer la responsabilité de nos comportements vis-à-vis de la nature et à l'égard des autres êtres vivants, en particulier les plus vulnérables aux impacts du changement climatique. Elle peut également soutenir la prise de conscience que les décisions qui portent atteinte aux fonctions écologiques peuvent particulièrement nuire à ceux qui en ont besoin pour leur santé (qualité de l'air, de l'eau, ...), pour leurs

35. Préambule de Convention sur la diversité biologique, 1992.

conditions de vie, pour leur activité économique (agriculture, aquaculture, ...) ou pour leur vie sociale et culturelle. Le principe est classé dans les principes fondamentaux³⁶ par le titre 1^{er} de la loi. La présentation du principe est intéressante. Elle intervient en sixième position après les principes déjà bien connus (précaution, prévention, pollueur-payeur, information, participation) mais avant les principes nouvellement reconnus et définis de l'utilisation durable, de complémentarité et de non régression. Élevé au niveau d'un principe, la solidarité écologique pourrait donner lieu à d'autres textes qui pourront préciser sa portée. La jurisprudence pourrait également s'en emparer pour relever des seuils de responsabilité environnementale. En toute hypothèse, s'ouvrent d'autres perspectives pour le droit de l'environnement qu'il est intéressant d'explorer³⁷.

La connaissance, la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état, la gestion, la préservation de la capacité à évoluer et la sauvegarde des services issus des éléments qui composent le patrimoine commun de la nation, notamment la biodiversité, doivent « s'inspirer » du principe de solidarité écologique.

Le principe de non régression selon lequel la protection de l'environnement ne peut faire l'objet que d'une amélioration est enfin expressément reconnu dans le droit français. Il rejoint la théorie du progrès constant appliquée en matière de droits sociaux et le droit de l'Union européenne qui vise un haut niveau de protection et une amélioration de la qualité de l'environnement (article 3 du Traité de Lisbonne). Ce principe n'est que la mise en œuvre de l'article 1 de la Charte de l'environnement sur le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. En effet, l'environnement étant devenu un droit fondamental il bénéficie des garanties attachées aux droits de l'homme dont l'intangibilité et l'irréversibilité³⁸.

Ensuite des principes économiques peuvent être mobilisés, en particulier un principe de sécurisation d'accès aux ressources élémentaires. La justice climatique implique d'assurer un accès minimal aux ressources pour les plus démunis et de modifier le taux d'actualisation utilisé dans la prise de décision économique pour tenir compte de

36. Il faut à cet égard rappeler que le législateur français utilise les notions de principes généraux et de principes fondamentaux de manière indifférenciée dans les différents codes.

37. Michelot (2018).

38. Prieur et Sozzo (2012).

l'impact de nos décisions pour l'avenir. De plus, afin de garantir des conditions de concurrence équitable, nous proposons le principe d'un cadre économique, social et environnemental lisible à long terme, au moins européen et à terme international. Enfin à nos yeux, le taux d'actualisation utilisé dans la prise de décision économique doit mieux prendre en considération l'intérêt des générations futures. À cette fin il doit être tenu compte du décalage temporel entre la mise en œuvre des politiques publiques et leurs effets sur l'environnement³⁹.

Les principes d'égalité et de solidarité, à la base de la justice sociale, fondent également la justice climatique en lien avec la protection des droits fondamentaux⁴⁰.

2. Un projet pour la France : des propositions à l'action

Nos propositions tendent à s'appuyer sur les politiques publiques déjà développées pour engager une stratégie d'actions cohérentes (2.1) et développer une capacité d'anticipation en matière d'adaptation au changement climatique (2.2).

2.1. Des politiques publiques adaptées, intégrées et cohérentes

L'ambition est de créer des synergies entre les politiques économiques, les politiques sociales et les politiques environnementales pour aboutir à des mesures transversales capables de mettre en œuvre un projet de justice climatique.

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. Ainsi nous soutenons une évolution des politiques publiques basée sur l'identification et la prise en compte de la vulnérabilité sociale.

39. Propositions extraites de l'avis du CESE sur la justice climatique : « enjeux et perspectives pour la France », *op.cit.* p. 35.

40. Voir la Déclaration relative aux droits fondamentaux des travailleurs, au programme relatif au travail décent et à la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

Dans cette perspective nous recommandons que :

1. les stratégies de lutte contre le changement climatique et les politiques d'adaptation soient intégrées dans la politique de lutte contre la pauvreté ;
2. 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 ;
3. la transition écologique soit préparée et accompagnée par la formation des travailleurs selon les secteurs d'activité ;
4. les populations les plus défavorisées puissent bénéficier des formations et créations d'emplois liées à la mise en œuvre de la transition écologique.

Les recommandations concernent également le PNACC qui doit évoluer à plusieurs égards, non seulement en y introduisant la notion de justice climatique (ce qui est déjà fait), mais également en intégrant le PNACC lui-même dans la politique de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, le PNACC devrait prévoir des instruments d'évaluation des politiques et des mesures pour lutter contre le changement climatique au regard de leurs bénéfices pour les personnes les 20% les plus pauvres et ce, afin de s'assurer que ces mesures ne creusent pas les inégalités.

L'avis sur la justice climatique de 2016 s'attache par ailleurs à soutenir une meilleure intégration de la justice sociale et intergénérationnelle dans les programmes et projets d'investissement. Cela passe par la prise en compte dans les études d'impacts des effets sur les populations les plus défavorisées et par la révision des règles d'évaluation socioéconomique des projets d'investissements que l'État applique à ses propres financements. Il s'agit d'une part de compléter le calcul d'une valeur actualisée nette ou d'un taux de rentabilité interne global par une analyse des effets de redistribution concernant les populations les plus défavorisées, et d'autre part de fixer un taux d'actualisation prenant mieux en compte le bien-être des générations futures. Il s'agit de compléter l'exigence préalable d'efficacité de l'ensemble des investissements publics en faveur de la lutte contre le changement climatique.

La justice climatique doit permettre de promouvoir des pratiques et investissements qui renforcent la qualité de l'emploi dans les secteurs qui embauchent comme dans le bâtiment, la gestion des déchets ou l'économie circulaire. D'une manière générale, il considère essentiel

d'anticiper le plus possible et de réaliser les investissements nécessaires en limitant au maximum ses impacts sociaux et économiques.

Sous l'angle des péréquations sociale financière et fiscale, nous souhaitons notamment que la fiscalité carbone puisse être aménagée socialement grâce à l'établissement d'un système de progressivité.

Enfin, un autre domaine retient l'attention, celui des politiques assurantielles, car il est 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, *via* le système de marché ou une couverture sociale.

2.2. Développer une capacité d'anticipation pour gérer les impacts des changements climatiques

Le soutien à la recherche est un pilier essentiel de la justice climatique pour mettre en place des politiques ambitieuses d'atténuation et d'adaptation au réchauffement climatique.

2.2.1. Le soutien à la recherche : se donner les moyens de réaliser la justice climatique

La justice climatique doit consister à reconnaître les spécificités de l'exposition aux risques et des vulnérabilités et donc doit conduire à l'identification d'indicateurs de la capacité d'adaptation et de la vulnérabilité. Cependant, il faut aller au-delà et prévoir de nouveaux champs de recherche pour réaliser la justice climatique à une échelle nationale dans un projet ambitieux et concret.

L'effort de recherche doit être à la hauteur des enjeux avec comme premier objectif de mieux cerner les conséquences du réchauffement climatique aux échelles régionales. Les rapports annuels sur le climat de la France au 21^e siècle publiés de 2011 à 2015 en fournissent un bon exemple qui mérite d'être poursuivi. Au-delà, la prochaine décennie devrait être marquée par un développement rapide des « services climatiques » destinés à faciliter la mise en place des mesures d'atténuation et d'adaptation. Cela vaut en particulier pour la prévention des risques liés aux phénomènes extrêmes, vagues de chaleur, inondations, sécheresses, cyclones dans les territoires ultramarins.

Les interactions entre ces extrêmes climatiques et la santé des populations mériteraient d'être mieux cernées. Nous préconisons notamment la réalisation d'études, de travaux de santé publique sur

la question des extrêmes climatiques, sur laquelle on manque encore globalement de beaucoup de données et de chiffres. Des coopérations interdisciplinaires et internationales de recherche opérationnelle sur le changement climatique et ses effets sur la santé seraient en outre utiles pour intégrer les problématiques sanitaires, démographiques, politiques, des modes de vie et de comportements spécifiques à différents pays.

Des travaux portant sur l'évolution des emplois, sur le lien entre pauvreté et changement climatique et plus généralement sur l'évolution de nos sociétés face aux inégalités, seraient également très pertinents.

Par ailleurs, la recherche menée sur les trajectoires de vulnérabilité des territoires les plus exposés aux risques climatiques en y intégrant des critères sociaux d'exposition devrait être soutenue⁴¹. Ces travaux sont basés sur la compréhension des phénomènes passés pour nous donner la capacité d'anticiper sur la survenue de phénomènes futurs. Il s'agit donc de soutenir notre capacité d'anticipation pour favoriser l'adaptation au changement climatique pour les générations futures et lutter contre la « mal-adaptation » qui touche les populations les plus démunies et pourrait toucher les générations futures.

2.2.2. Faire face à l'urgence climatique sur le plan international : construire un projet de justice climatique réaliste et ambitieux

Le projet de justice climatique en France ne peut se réaliser sans une approche internationale des problématiques les plus préoccupantes pour la communauté internationale en termes d'impacts climatiques. Ainsi la France doit-elle maintenir son engagement dans les négociations climatiques tout en soutenant leur transparence et l'implication des parties prenantes. Par ailleurs, l'investissement international étant un facteur important de développement qui peut peser dans la mise en œuvre des politiques environnementales, il faudrait que la France intègre dans son modèle d'accord d'investissement étranger des obligations relatives à l'étude d'impact prévoyant des évaluations tenant compte des objectifs de justice climatique⁴².

Mais le sujet majeur, et certainement une priorité, est d'assurer la sécurité climatique. En effet, les travaux du GIEC soulignent que le

41. CESE, *op. cit.*, p. 36.

42. CESE, *op. cit.*, p. 44.

changement climatique peut accroître indirectement les risques de conflits violents - guerres civiles, violences interethniques en exacerbant les sources de conflit que sont le partage des ressources, la pauvreté et les chocs économiques. La sécurité est essentielle à la réalisation de la justice climatique et il nous paraît à cet égard important :

- que le potentiel déstabilisateur du dérèglement climatique fasse l'objet d'études spécifiques à chaque territoire afin d'identifier les risques qui pèsent sur la sécurité nationale et internationale avec une attention particulière pour les populations les plus pauvres ;
- la prise en compte des risques climatiques dans la production de documents stratégiques de défense ;
- la désignation d'un représentant spécial pour la sécurité climatique rattaché au ministère de la Défense en lien avec le ministère de l'Environnement, le ministère des Affaires sociales et le ministère des Affaires étrangères capable de développer une approche coopérative et globale coordonnée avec la stratégie d'adaptation. Il aura également pour fonction de collaborer avec les instances européennes ;
- d'envisager la migration comme un moyen stratégique d'adaptation quand cela se justifie par rapport à des risques climatiques avérés et avec le consentement des populations concernées ;
- que la France soutienne l'ouverture de négociations en vue de l'adoption d'un statut pour les personnes déplacées victimes de catastrophes environnementales. Alors que les déplacés environnementaux sont plus nombreux que les réfugiés politiques, il est temps de leur octroyer un statut juridique international au nom de la coopération et de la solidarité internationale comme c'est le cas pour les réfugiés politiques ;
- que la France demande au Conseil de sécurité de saisir la Cour internationale de justice d'une demande d'avis consultatif sur l'avenir juridique des États menacés de disparition du fait des changements climatiques ;
- Enfin, la France doit envisager l'octroi d'un statut de réfugié climatique pour accueillir sur son territoire les personnes déplacées du fait des changements climatiques.

3. Conclusion

De nombreuses perspectives s'ouvrent donc pour mettre en œuvre concrètement les objectifs de justice climatique à l'échelle nationale. Les propositions brièvement présentées ici indiquent clairement que notre pays dispose des moyens pour entrer dans une dimension opérationnelle rapidement, sans attendre d'éventuels consensus sur une définition unanimement acceptée du concept à l'échelle internationale. Nous entrons dans l'ère de l'urgence climatique comme en témoigne l'ambition inscrite dans l'Accord de Paris. Mais il faudrait que les engagements de réduction pris par l'ensemble des pays sur la période 2020-2030 soient multipliés par trois pour garder l'espoir de respecter l'objectif 2°C, et par 5 pour l'objectif 1,5°C. Ces chiffres illustrent l'immense défi auquel font face nos sociétés et traduisent l'absolue nécessité d'une transition rapide puisque, dans l'hypothèse 1,5°C, la neutralité carbone devrait, au plan mondial, être respectée dès 2050.

Cet objectif adopté par la France et inscrit dans la Loi énergie climat, nous entraîne vers un nouveau mode de développement plus sobre dans tous ses aspects (énergie, ressources, comportements, ...) mais aussi plus solidaire de façon à ce qu'il ne soit pas synonyme d'accroissement des inégalités. Éviter ce risque est au cœur de la mission assignée par le Premier Ministre à la « Convention citoyenne pour le climat » composée de 150 citoyens tirés au sort dont le mandat est « de définir des mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % en 2030 par rapport à 1990 ». Certes les contours de la « justice sociale » sont plus larges que ceux de la « justice climatique » mais cette dernière en constitue un élément essentiel dans un monde marqué par la nécessité de lutter efficacement contre le réchauffement climatique de façon à ce que les jeunes d'aujourd'hui puissent, dans la seconde partie de ce siècle, s'y adapter au moins pour l'essentiel.

Références

- Actes du colloque annuel de la SFDE, 2017, « Après l'Accord de Paris, quels droits face au changement climatique ? », Aix-en-Provence, juin, *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial.
- Bador *et al.*, 2017, « Future summer mega-heatwave and record-breaking temperatures in a warmer France climate », *Environmental Research Letters*, vol. 12, n° 7.
- CESE, 2016, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2016*, Les éditions des Journaux officiels, juin.
- CESE, 2019, *Rapport annuel sur l'état de la France 2019*, « Cohésion et transitions : agir autrement », Les éditions des Journaux officiels, septembre.
- CESE, Jouzel J. et Michelot A. (rapporteurs), 2016, *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, Les éditions des Journaux officiels, septembre, p. 12.
- Chatry C. *et al.*, 2010, Rapport de la mission interministérielle « Changement climatique et extension des zones sensibles aux feux de forêts ».
- Comité Economique et social européen, Rapporteur Lohan C. (rapporteur), 2017, Avis d'initiative *La justice climatique*, 19 octobre 2017.
- Cournil Christel et Leandro Varison, 2018, *Les procès climatiques. Entre le national et l'international*, Paris, Pedone.
- « Dommages climatiques. Quelles responsabilités ? Quelles réparations ? », 2019, *Revue Journal international de bioéthique et d'éthique des sciences*, vol. 30, n° 2, numéro spécial.
- European Environment Agency, 2018, « Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe », *EEA Report*, n° 22/2018. <https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts>
- Forzieri G. *et al.*, 2017, « Increasing risk over time of weather-related hazards to the European population: a data-driven prognostic study », *The Lancet*.
- Francois B. et C. Vincent, 2007, *Les glaciers à l'épreuve du climat*, Belin.
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 2018, *Rapport spécial du GIEC sur les effets d'un réchauffement climatique de 1,5°C au-dessus des niveaux préindustriels et les profils d'émission de gaz à effet de serre associés*, dans le cadre d'un renforcement de la réponse mondiale à la menace du changement climatique, d'un développement durable et des efforts visant à éradiquer la pauvreté, octobre 2018.
- Huglo Christian, 2018, *Le contentieux climatique : une révolution judiciaire mondiale*, Bruxelles, Larcier.
- Institut Universitaire de Varennes, 2018, *Dictionnaire des transitions écologiques*, Editions LGDG.

- Kulp S. A. et B. A. Strauss, 2019, « New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding », *Nature Communications*, n° 10, octobre. <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12808-z>
- Michelot Agnès (coord.), 2016, Préface Jean Jouzel, *Justice climatique : enjeux et perspectives. Climate justice : challenges and perspectives*, Bruxelles, Larcier, 373 p.
- Michelot Agnès, 2018, « La solidarité écologique ou l'avenir du droit de l'environnement », in Delphine Misonne (dir.), *À quoi sert le droit de l'environnement ? Réalité et spécificité de son apport au droit et à la société*, chap. 1, Bruxelles, Bruylant, pp. 27-45.
- Michelot Agnès, 2017, « La justice climatique : un enjeu pour la COP 22 porté par la société civile », in Marta
- Prieur M. et G. Sozzo, 2012, *Le principe de non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant.
- Petit Yves et Jochen Sohnle (dirs.), 2018, « Dossier : Protection internationale du climat et souveraineté étatique », *Revue Vertigo*, Vol. 18, n° 1, mai. <https://journals.openedition.org/vertigo/19344>
- Roudier P. *et al.*, 2016, « Projections of future floods and hydrological droughts in Europe under a +2°C global warming », *Climatic Change*.
- Torre-Schaub Marta, Christel Cournli, Sabine Lavorel, Marianne Moliner-Dubost (dirs.), 2018, *Quel(s) droits pour les changements climatiques ?*, Paris, éditions Mare & Martin.
- Torre-Schaub Marta (dir.), 2017, *Bilan et perspectives de la COP 21*, Paris, Editions IRJS, pp. 79-93.