



La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France

Jean Jouzel et Agnès Michelot

2016-10
NOR : CESL1100010X
Vendredi 30 septembre 2016

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 27 septembre 2016

LA JUSTICE CLIMATIQUE : ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR LA FRANCE

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par

**M. Jean Jouzel, rapporteur
et Mme Agnès Michelot, co-rapporteuse**

au nom de la
section de l'environnement

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 9 février 2016 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'environnement la préparation d'un avis intitulé : *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*. La section de l'environnement, présidée par Mme Anne-Marie Ducroux, a désigné M. Jean Jouzel et Mme Agnès Michelot comme rapporteur.e.s.

Sommaire

Préambule	12
Constat	13
I. LA JUSTICE CLIMATIQUE INTERNATIONALE	13
A. La justice climatique : un constat international alarmant et une attente sociale forte	13
B. Quelle justice climatique : les réponses internationales	15
De la Conférence de Stockholm de 1972 à l'Accord de Paris	
sur le climat : vers une reconnaissance de la justice climatique ?	15
Les « bénéficiaires » de la justice climatique	16
II. LA JUSTICE CLIMATIQUE AU PLAN NATIONAL	17
A. La problématique et le contexte de la justice climatique en France	18
Une crise de confiance en l'avenir	18
Des inégalités climatiques au niveau individuel et par secteurs d'activités dans le contexte de la transition énergétique	18
B. Un enjeu majeur de santé publique	21
L'impact du changement climatique sur la santé	21
Le concept d'exposome	22
La « surexposition » des Outre-mer aux problèmes de santé liés au changement climatique	22
C. Les femmes et la vulnérabilité au changement climatique	23
D. Les inégalités climatiques territoriales	24
Propositions	31
I. LES PILIERS DE LA JUSTICE CLIMATIQUE FRANÇAISE : DES PRINCIPES D'ACTION À LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE DE L'ÉTAT	31
A. Des principes d'action pour mettre en œuvre la justice climatique nationale	31
Fondements et actions en justice	32
La justice sociale et la lutte contre la pauvreté au cœur de la justice climatique	35
Le rôle majeur de la recherche	35

B. Une ambition territoriale au-delà de la métropole : les enjeux et les « exemples » ultramarins	37
La diversité des situations	37
La singularité ultramarine	38
La contribution des Outre-mer à la stratégie nationale d'adaptation	39
C. L'engagement international de la France	39
Sécurité et changement climatique	40
L'engagement de l'État dans les négociations internationales	42
L'investissement international, vecteur de justice climatique	44
II. CONSTRUIRE LA JUSTICE CLIMATIQUE EN FRANCE : DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE À UNE STRATÉGIE D'ADAPTATION AMBITIEUSE	44
A. De nouveaux instruments pour des politiques publiques intégrant les inégalités climatiques	45
Penser les politiques publiques en lien avec la justice climatique : le rôle du PNACC	45
Pour une meilleure intégration de la justice sociale et intergénérationnelle dans les programmes et projets d'investissements	46
Les Péréquations sociale, financière et fiscale	48
Les politiques assurantielles	49
B. Des choix ambitieux de développement économique, social (santé) et environnemental porteurs de justice climatique	51
Structuration de l'activité économique en lien avec l'adaptation	52
Des politiques sociales engagées	56
DÉCLARATION DES GROUPES	66
SCRUTIN	84
ANNEXES	86
N° 1 composition de la section de l'environnement	86
N° 2 liste des personnalités auditionnées et rencontrées	88
N° 3 notes de fin	89
N° 4 principales recommandations d'adaptation par secteur d'activité ou domaine	95
N° 5 cartographie des manifestations du changement climatique	97
N° 6 typologie des risques climatiques	98
N° 7 liste des références bibliographiques	100
N° 8 liste des sigles	105





Avis

présenté au nom de la section de l'environnement

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
par 152 voix contre 15 et 15 abstentions.

LA JUSTICE CLIMATIQUE : ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR LA FRANCE

Jean Jouzel et Agnès Michelot



Synthèse de l'avis

Le caractère presque universel de l'Accord de Paris ne doit pas masquer le fossé qui persiste entre les contributions - significatives mais nettement insuffisantes - auxquelles les États se sont engagés et l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui devrait être fait d'ici 2030 et au-delà pour garder la possibilité de limiter le réchauffement climatique à long terme nettement en-dessous de 2°C.

Même limité à 2°C, le réchauffement aura des conséquences auxquelles notre société devra s'adapter avec, en l'absence de mesures, le risque que ne se creusent les inégalités entre celles et ceux qui disposent de moyens pour le faire et celles et ceux qui n'en disposent pas.

L'objectif central de la justice climatique est de tout faire pour que le réchauffement n'accroisse pas les inégalités. Elle est apparue comme une thématique centrale au moment de l'ouverture de la COP 21. Il s'agit d'une revendication forte de la société civile à l'échelle internationale depuis 2003.

La notion de justice climatique a été également utilisée en amont des négociations internationales par les responsables politiques, notamment par celles et ceux des pays en développement.

Pour le CESE, qui soutient la lutte contre toutes les formes d'inégalités, l'objectif majeur de cet avis est de contribuer par ses propositions à des politiques publiques qui permettront, à l'échelle nationale, de limiter et si possible de réduire les inégalités sociales et économiques générées par le réchauffement planétaire.



- ✎ Les changements climatiques sont un vecteur d'inégalité sociale. Il faut donc, pour lutter contre ces inégalités, s'appuyer sur les principes fondamentaux qui organisent et assurent la protection de l'environnement. En parallèle, les instruments de justice sociale peuvent soutenir une stratégie de justice climatique, tout comme plusieurs principes économiques.

Il est essentiel de sécuriser un accès minimal aux ressources élémentaires pour les plus démunis ; de modifier le taux d'actualisation utilisé dans la prise de décision économique publique afin qu'il prenne mieux en considération l'intérêt des générations futures.

- ✎ Les principes d'égalité et de solidarité sont à la base de la justice sociale. Dans le contexte du changement climatique il est important de développer une approche intégrée et cohérente des droits fondamentaux en lien avec la protection des équilibres écologiques dont le système climatique fait partie.

Pour le CESE, les stratégies de lutte contre le changement climatique et les politiques d'adaptation doivent être intégrées dans la politique de lutte contre la pauvreté ;

En particulier, les politiques et mesures pour lutter contre les changements climatiques doivent être évaluées au regard de leurs bénéfices pour les personnes les 20 % les plus pauvres ;

- ✎ Faire face au risque d'accroissement des inégalités liées au réchauffement climatique dans notre pays requiert un effort de recherche sur différents aspects.

Le CESE estime que l'expérience de rapports annuels sur le climat de la France au XXI^{ème} siècle, conduite de 2011 à 2015 dans ce contexte, devrait être poursuivie dans le cadre de la seconde phase du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

Le développement des services climatiques appelés à jouer un rôle important dans les stratégies d'adaptation et de prévention des risques liés aux phénomènes extrêmes doit être soutenu.

Le CESE recommande de soutenir la recherche menée sur les trajectoires de vulnérabilité des territoires les plus exposés aux risques climatiques en y intégrant des critères sociaux d'exposition.

Le CESE souhaite que les régions et départements d'outre-mer soient encouragés à exercer pleinement les compétences qui favorisent la protection de l'environnement, facteur essentiel de résilience au réchauffement pour des territoires exposés. Il recommande la mise en place de fonds pour la justice climatique orientés vers le soutien à la résilience des territoires en lien avec la protection des écosystèmes.

Synthèse de l'avis

Il convient pour le CESE de bien examiner les conditions particulières des Outre-mer, en veillant à leur appliquer des solutions adaptées. Le CESE plaide en faveur de la recherche de solutions innovantes tenant compte de la diversité des populations et des statuts des Outre-mer.

✎ Le GIEC souligne quant à lui que le changement climatique peut accroître indirectement les risques de conflits violents.

Le CESE recommande que le potentiel déstabilisateur du dérèglement climatique fasse l'objet d'études spécifiques à chaque territoire.

Le CESE soutient le projet de désignation d'un.e représentant.e spécial.e pour la sécurité climatique rattaché.e au ministère de la Défense pour développer une approche coopérative et globale coordonnée avec la stratégie d'adaptation.

✎ L'investissement international est un facteur important de développement qui peut peser lourdement dans la mise en œuvre des politiques environnementales.

Le CESE souhaite qu'une partie non négligeable de ces investissements soit orientée vers les populations les plus vulnérables et participe ainsi à la démarche de « justice climatique » à laquelle notre pays s'est dit attaché lors de la Conférence de Paris.

Par ailleurs, le CESE recommande que la France soutienne dans les traités d'investissement une définition de l'investissement qui intègre les principes de « justice climatique » et les politiques de lutte contre le changement climatique.

✎ Le CESE encourage l'apparition d'instruments d'adaptation innovants et le développement de politiques publiques porteuses de justice climatique.

Toutes les infrastructures de transport et tous les investissements publics faisant appel à un financement de l'État dépassant un certain seuil financier doivent faire l'objet d'une évaluation socioéconomique. La méthode consiste généralement à calculer une « valeur actualisée nette » ou un taux de rentabilité interne de l'investissement à sa mise en service donnant une évaluation globale de « l'utilité sociale » du projet, positive ou négative.

Le CESE recommande à l'État de revoir les règles d'évaluation socioéconomique des projets d'investissements qu'il applique à ses propres financements, en complétant 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 en fixant un taux d'actualisation prenant mieux en compte le bien-être des générations futures.

✎ Il n'est pas prévu à ce stade de mécanisme d'aménagement social de la fiscalité carbone.

Le CESE souhaite que la fiscalité carbone puisse être aménagée socialement grâce à l'établissement d'un système de progressivité.

- ✎ Le rôle de l'assurance est essentiel compte tenu des dommages qui résulteront des événements climatiques.

Le CESE souhaite qu'une réflexion soit conduite sur l'augmentation des franchises à laquelle conduit l'absence de Plan de prévention des risques (PPR), sur les conditions de cette augmentation, sur son montant et ses modalités et sur la situation des assuré.e.s.

Le CESE soutient l'idée que l'indemnisation des frais de relogement des victimes dont la résidence principale a été sinistrée puisse intégrer le régime des catastrophes naturelles.

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

- ✎ Dans tous les cas et dans tous les pays, l'exposition et la vulnérabilité à ces risques varient en fonction des inégalités territoriales et sociales. De nombreuses pathologies apparaissent et sont susceptibles d'évoluer avec le changement climatique.

Le CESE considère que c'est grâce au lien climat/santé que la justice climatique doit se développer en France, en s'appuyant sur ce que certain.e.s économistes appellent « le double dividende climat/santé » : l'atténuation du changement climatique constitue une opportunité pour améliorer la santé dans le monde et favoriser le développement humain.

Notre assemblée préconise donc d'inscrire systématiquement des objectifs de réduction des inégalités environnementales de santé dans les plans régionaux de santé environnement en y intégrant une dimension réchauffement climatique.

- ✎ L'offre de logement, l'habitat, l'urbanisme sont à la source de nombreuses inégalités, comme l'ont montré les études sur les conséquences des canicules en milieu urbain, mais ce sont des instruments qui peuvent aussi permettre d'assurer plus de justice.

Le CESE recommande de promouvoir une nouvelle logique d'aménagement urbain qui intègre les liens entre urbanisme et mobilité afin de développer des villes moins consommatrices de carbone. Les instruments d'urbanisme doivent prendre en considération l'optimisation des modalités de déplacement en s'appuyant sur les principes de densification, de polycentrisme et de mixités sociale et fonctionnelle.

Dans les territoires ultramarins, le CESE préconise de développer un certain nombre de produits tels que les logements évolutifs sociaux, de poursuivre les interventions sur l'aménagement de l'habitat en modifiant le dosage des moyens affectés aux différentes politiques et de faire émerger des filières courtes ou locales qui permettent aux populations d'avoir accès à des logements à moindre coût.

Synthèse de l'avis

- ✎ La justice climatique a vocation à intégrer des objectifs relatifs à la fois à l'égalité femmes/hommes sous l'angle de la vulnérabilité et de l'exposition aux risques, de représentation dans la prise de décision en lien avec les mesures et plan d'adaptation.

Concernant les catastrophes « naturelles », le CESE recommande la généralisation de la collecte de données désagrégées femmes/hommes pour établir les bilans des catastrophes naturelles, indispensable à une prise en compte des vulnérabilités de chaque sexe dans les différents contextes économiques, sociaux et culturels.

Le CESE demande que soient réalisées des études qualitatives et quantitatives sur la vulnérabilité femmes/hommes, en tenant compte des réalités des différents territoires et du fait que la culture du risque est plus importante dans les Outre-mer.

Le CESE soutient une stratégie de lutte contre les changements climatiques adossée à des principes et des objectifs de justice climatique. Il considère plus largement la justice climatique comme un objectif, expression de l'intérêt général qui doit guider de manière transversale les politiques publiques. La justice climatique porte une nouvelle logique d'élaboration et d'articulation de ces politiques. Elle permet de préserver le droit à un environnement sain pour toutes et tous y compris pour les plus démunis.e.s, les plus exposés.e.s et les plus vulnérables.

Préambule

L'Accord de Paris issu de la COP 21 engage quasiment l'ensemble des pays de la planète. Mais ce caractère universel ne doit pas masquer le fossé qui persiste entre les contributions - significatives mais nettement insuffisantes - auxquelles ceux-ci se sont engagés et l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui devrait être fait d'ici 2030 et au-delà pour garder la possibilité de limiter le réchauffement climatique à long terme nettement en-dessous de 2°C. Si l'ambition n'était pas relevée, le réchauffement moyen sera au moins de 3°C d'ici la fin du siècle, voire de 3°5, avec dans de nombreux domaines des impacts majeurs dont beaucoup affecteront les populations. En France, beaucoup des étés de la seconde partie de notre siècle seraient plus chauds que 2003. La différence de température entre un été moyen du XXe siècle et l'été 2003, dont nous gardons la mémoire des tristes conséquences, a été environ de 3°C. Elle pourrait dépasser 6°C pour les étés caniculaires de la seconde moitié du siècle. Les problèmes de précipitations, de sécheresses, d'élévation du niveau de la mer, de cyclones plus intenses... seraient exacerbés. Les impacts sur la santé humaine déjà observés avec une évolution de l'incidence et de l'intensité des pathologies seraient démultipliés. Presque tous les secteurs de notre économie seraient affectés et certains territoires - notamment ultra-marins - pourraient s'avérer plus vulnérables à ces conséquences alors que d'autres seront moins affectés ou plus résilients. Nous entrerions dans un autre monde... et c'est en France. 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 celles et ceux qui disposent de moyens pour le faire et celles et ceux qui n'en disposent pas. Par ailleurs, les mesures d'atténuation prises pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre peuvent avoir des conséquences sur l'emploi et le développement économique et social dans certains secteurs et territoires avec, là aussi, un risque d'augmenter les inégalités. Ce risque d'accroissement des inégalités est mis en exergue par de nombreuses études portant sur le réchauffement climatique, ses conséquences et la nécessité de l'atténuer et de s'y adapter. Il est également au cœur de l'agenda 2030 pour le développement durable dont une part importante des dix-sept objectifs intègre différents aspects du réchauffement climatique.

Nous sommes généralement conscients de la vulnérabilité de certains pays, de certaines populations - par ailleurs peu contributeur.ice.s aux émissions de gaz à effet de serre - face à un changement climatique désormais inéluctable. Nous le sommes probablement moins lorsqu'il s'agit de notre pays alors que les conséquences du réchauffement et des mesures d'atténuation et d'adaptation à mettre en œuvre y seront importantes. Elles risquent d'être encore plus sensibles pour les couches les plus pauvres. Ces conséquences sont au cœur de notre saisine avec l'idée que l'objectif central de la justice climatique est de tout faire pour que le réchauffement n'accroisse pas les inégalités. Au-delà de l'argument moral, l'exigence de l'équité dans la lutte contre les changements climatiques vient aussi et surtout du fait qu'une action « perçue comme équitable amène une meilleure coopération » (source GIEC WG3 SPM AR5). L'action collective tant internationale que nationale, ne pourra être consentie à une échelle suffisante que si elle est la plus équitable possible. Même si notre

pays est considéré comme faisant partie des moins inégalitaires, nous ne pouvons plus reculer la prise en considération de ces différents aspects du réchauffement sur notre façon de vivre, de prendre des décisions et de nous développer socialement, économiquement et culturellement. 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.

CONSTAT

La justice climatique est un thème qui occupe la scène internationale depuis plus de quinze ans et qui sera au centre des débats de la COP 22. Il connaît à présent des déclinaisons et des applications nationales. Pour cette raison notre avis, s'il se consacre à la dimension française (II), abordera le contexte et les avancées internationales du sujet (I).

I. LA JUSTICE CLIMATIQUE INTERNATIONALE

Les débats entre États sur les méthodes de calcul concernant la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre (GES) ont commencé en 2007. Ils démontrent que certains critères favorisent des États plus que d'autres.

A. La justice climatique : un constat international alarmant et une attente sociale forte

La justice climatique est apparue comme une thématique centrale au moment de l'ouverture de la COP 21. Dans son discours d'ouverture le Président de la République précise que « *c'est au nom de la justice climatique* » qu'il s'exprime et que « *c'est au nom de la justice climatique que nous devons agir* ». Ces déclarations font écho au constat sans ambiguïté du dernier rapport du GIEC : les risques auxquels auront à faire face les populations sont inégalement répartis et sont généralement plus importants pour les personnes et les communautés défavorisées à tous les niveaux de développement. Et ce rapport, publié en 2014, précise « *que les populations marginalisées sur les plans social, économique, culturel, politique, institutionnel (...) sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques ainsi qu'à certaines stratégies d'adaptation et d'atténuation (...). Les différences de vulnérabilités et d'exposition aux risques résultent de facteurs non liés au climat et d'inégalités aux dimensions multiples ayant souvent pour origine des processus de développement inégal.* »¹

Au premier rang d'entre eux, on peut citer la sécurité alimentaire qui face à une demande croissante pourrait être mise en danger à l'échelle mondiale, les pressions diverses par leur

nature ou leur degré s'exerçant sur tous les pays. Elle constitue donc un enjeu stratégique majeur.

Les risques liés au stress thermique, aux précipitations extrêmes, aux inondations, aux glissements de terrain, à la pollution atmosphérique, aux sécheresses et aux pénuries d'eau pourraient affecter les personnes, les écosystèmes, les biens et les économies, sans épargner ni les zones urbaines ni les zones rurales. Ces risques sont amplifiés pour celles et ceux qui sont privées des infrastructures et services essentiels ou qui vivent dans des habitations de piètre qualité ou dans les zones exposées. Dans les zones rurales, le changement climatique affectera la disponibilité et l'approvisionnement en eau et donc la sécurité alimentaire et les revenus agricoles. Dans les deux cas, les pertes de production s'accroîtront avec le réchauffement ce qui devrait ralentir la croissance économique. Les impacts du changement climatique devraient aggraver la pauvreté dans la plupart des pays en développement et créer de nouvelles poches de pauvreté dans les pays aux prises avec des inégalités croissantes. Et le GIEC précise qu'il s'agit à la fois de pays en voie de développement et de pays développés, au sein desquels les couches pauvres des populations risquent d'être particulièrement vulnérables au changement climatique.

Les pays du Nord sont historiquement responsables d'une large partie des émissions mais ce sont ceux du Sud qui subiront l'essentiel des conséquences – et cela même si cette présentation schématique masque des réalités plus complexes, comme le tribut que paient déjà au réchauffement climatique les territoires du Grand Nord². Que les pays les plus vulnérables soient parmi ceux qui ont le moins contribué aux émissions constitue une seconde source d'injustice climatique. Et cela reste vrai aujourd'hui : dans de nombreux pays africains les émissions de CO₂ sont de quelques centaines de kilos par an et par personne, voire moins, alors qu'elles atteignent une vingtaine de tonnes pour un.e habitant.e des États-Unis, environ 7,5 tonnes pour celles et ceux de l'Union européenne (UE) à 27 et moins de 6 pour un.e Français.e.

Face à ce constat, la justice climatique est devenue une revendication forte de la société civile à l'échelle internationale avec plusieurs sommets, depuis 2003, qui se sont tenus sur le sujet en marge des Conférences des parties de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

En 2010, le Forum international de la justice climatique, réunion d'associations, d'Organisations non gouvernementales (ONG) et d'organisations des sociétés civiles affirme que la crise climatique n'est pas seulement une crise liée au réchauffement planétaire. C'est une crise politique, une crise alimentaire et énergétique en plus d'être une crise écologique.

Sous l'angle syndical, plusieurs raisons justifient l'intérêt pour le concept de justice climatique parmi lesquelles un lien fort entre le modèle économique actuel et le changement climatique. Dans cette perspective, Anabella Rosemberg, auditionnée devant la section au nom de la Confédération syndicale internationale (CSI), a appelé à une remise en question du modèle économique qui n'est pas à la hauteur des attentes sociales et environnementales et génère des injustices³. Le défi climatique implique notamment une transformation

fondamentale du modèle productif en veillant à ce que la situation des travailleur.euse.s et des communautés fragiles ne s'en trouve pas aggravée.

Des mouvements éthiques ou religieux s'emparent également du sujet. Comme exemple emblématique, l'Encyclique du Pape François⁴ souligne qu'une approche écologique devient toujours une approche sociale. Il reconnaît l'existence d'une dette écologique entre les pays du Nord et du Sud et souligne l'utilisation disproportionnée des ressources naturelles entre les pays. Sur le même thème, une réunion de chefs religieux de la communauté musulmane à Istanbul en août 2015 a abouti à l'adoption de la « *déclaration islamique sur le changement climatique* », soulignant que le plus lourd tribut sera payé par les plus pauvres. On mentionnera également la lettre rabbinique sur la crise climatique, corédigée par trois cents rabbins de différentes sensibilités. Dans d'autres religions comme le bouddhisme, le taoïsme et les religions des Amérindiens, la critique se porte sur le système politique inégalitaire et les valeurs dominantes qui l'animent en particulier le consumérisme et le modernisme⁵. À l'échelle française les représentant.e.s de six cultes (bouddhiste, catholique, judaïque, musulman, orthodoxe et protestant) pratiqués dans notre pays ont publié une déclaration commune lors de la préparation de la COP 21 appelant, dans le cadre d'un accord contraignant, à protéger les plus vulnérables et lutter contre la pauvreté. Dans le même contexte, les sept principales obédiences maçonniques ont lancé un « *appel commun des consciences laïques et humanistes* » qui « *appelle solennellement... à faire progresser la justice climatique* ». Ces exemples ne sont pas exclusifs.

Par conséquent, la justice climatique représente une attente sociale exprimée par plusieurs composantes de la société civile qui tout en ayant des conceptions variées replacent les enjeux climatiques sous l'angle éthique, économique, social mais aussi sous celui des responsabilités des politiques publiques⁶.

B. Quelle justice climatique : les réponses internationales

De la Conférence de Stockholm de 1972 à l'Accord de Paris sur le climat : vers une reconnaissance de la justice climatique ?

Le droit international s'appuie sur plusieurs principes qui peuvent servir de fondement à la justice climatique. Les États ont l'obligation de prévenir, réduire ou contrôler les dommages à l'environnement. Les activités réalisées sous leur juridiction ne doivent pas y porter atteinte. La responsabilité sociétale du secteur privé et des organismes publics se développe.

Par ailleurs, le réchauffement climatique est devenu un enjeu de sécurité internationale : le premier débat sur ce thème au Conseil de sécurité des Nations Unies a eu lieu en 2007, les premiers travaux du Conseil européen et de la Commission en 2008.

Un lien étroit unit cette question à celle des « droits humains » et aux dixsept Objectifs du développement durable (ODD) définis par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 2015. Plusieurs ODD traitent de la faim, de la santé, de la

pauvreté et de réductions des inégalités, l'objectif 13 est quant à lui dédié à la lutte contre le réchauffement climatique.

La Conférence de Stockholm sur l'environnement de 1972 amorce la reconnaissance d'un droit à un environnement sain qui sera réaffirmé par la suite⁷ : « *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* » (principe 21). La relation établie entre la défense des droits humains et la protection juridique de l'environnement permet d'envisager le développement d'une société internationale plus respectueuse des droits fondamentaux de chacun.e. La justice climatique peut donc trouver une assise juridique au-delà des textes relatifs au régime international du climat.

La convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fondatrice de ce régime, prévoit qu'« *il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives* ». Il s'agit donc de tenir compte à la fois de la responsabilité historique des émetteurs, de la capacité à agir des pays riches, et aussi du droit de toutes et tous au développement. Ce principe permet de considérer que, si tous les États sont dans l'obligation de protéger le système climatique, leurs obligations varient en fonction du niveau et des besoins de leur développement.

La notion de justice climatique a été très souvent utilisée en amont des négociations internationales par les responsables politiques notamment par celles et ceux des pays en développement ainsi que par de nombreux mouvements issus de la société civile. La COP 21 s'en est fait l'écho et l'Accord de Paris fait effectivement référence à ce concept dans le préambule⁸. Cependant la justice climatique n'est pas reconnue par les États comme objectif ni principe d'action en elle-même ni pour elle-même. En effet, la justice climatique apparaît dans une disposition du texte traitant de « *l'intégrité de tous les écosystèmes* », s'appuyant sur la notion de « *terre nourricière* » ; elle est uniquement reconnue sous l'angle des cultures, sans que les liens soient clairement établis entre ces trois éléments. Cette approche ne correspond pas à la vision - soutenue par les mouvements issus de la société civile - d'une « justice climatique » qui aurait une vocation « réparatrice ». Elle n'est au demeurant pas présentée dans l'Accord comme étant reconnue par les États.

Par comparaison aux modalités d'action en justice tournée vers la réparation, l'Accord de Paris ne répond certainement pas aux ambitions d'une justice correctrice dans la mesure où il ne prévoit aucun mécanisme de sanction. Par ailleurs, l'article 8 sur les pertes et préjudices⁹ important pour les pays en développement et pour les petits pays insulaires, « *ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisations* »¹⁰.

Les « bénéficiaires » de la justice climatique

L'approche juridique présente plusieurs avantages car, comme l'explique l'économiste Eloi Laurent « *pour transformer une inégalité en injustice, il faut une théorie de la justice ou une référence à un texte de droit positif qui incorpore des principes de justice* »¹¹. Elle se décline avant

tout à partir de l'identification des sujets de droit concernés par la justice que la société souhaite mettre en place.

Il peut s'agir d'une justice pour certains groupes d'individus ou communautés. Le droit international et national (selon les systèmes juridiques) prévoit de protéger des groupes d'individus considérés comme plus vulnérables aux changements climatiques : les enfants, les femmes¹², les migrant.e.s¹³, les communautés autochtones, les populations indigènes¹⁴... L'État doit prendre les mesures pour faire respecter le droit à un environnement sain dont fait partie le respect des équilibres climatiques. Plusieurs droits subjectifs peuvent être associés à la justice climatique, tels que le droit à la vie et le droit à la santé¹⁵.

La justice pour l'humanité présente et future est également à considérer. Elle s'appuie principalement sur les concepts structurants de droit des générations futures et d'intérêt général de l'humanité. Dans la convention cadre sur les changements climatiques « *Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures* » (article 3.1). Bien entendu, le contenu des droits de l'humanité future n'est pas défini mais l'association du droit (ou des droits) des générations futures avec les objectifs de développement durable permet de considérer conjointement la préservation des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux.

Enfin, la justice pour la nature est envisagée d'une certaine manière par la reconnaissance en droit international de la valeur intrinsèque de la diversité biologique¹⁶ ou de la nécessité de maintenir les processus écologiques essentiels à la subsistance¹⁷.

II. LA JUSTICE CLIMATIQUE AU PLAN NATIONAL

Selon les disciplines l'approche de la justice ne sera pas la même et il existe des positions antagonistes. En fonction de leur courant de pensée, certain.e.s économistes privilégient l'optimisation du bien-être collectif, d'autres mettent l'accent sur l'amélioration du sort des plus défavorisé.e.s. S'agissant de la justice climatique, la question de la contribution équitable entre les ménages, les secteurs d'activité ou les régions ne peut se réduire à un coût additionnel du carbone. L'optimum des économistes ne peut se substituer à des politiques sociales et environnementales différenciées en termes d'effort collectif.

Le CESE considère que les crises écologiques sont aussi des crises sociales et que les inégalités environnementales contribuent à aggraver les inégalités sociales. Il affirme que la transition écologique est un moyen de lutter contre les inégalités et l'exclusion sociale. Les politiques publiques doivent jouer un rôle central.

Dans de précédents rapports¹⁸, le CESE s'est employé à rappeler qu'il appartient au législateur et au gouvernement d'assurer l'équité territoriale et sociale vis-à-vis des mesures et des politiques à entreprendre, de garantir la solidarité de la nation face aux risques et aux crises majeures et de répartir clairement et lisiblement les compétences et les responsabilités afin de favoriser l'émergence de réponses territoriales adaptées au changement climatique.

Pour ces raisons nous aborderons le contexte de la justice climatique sur le plan national (A) avant d'en aborder les thématiques saillantes sous l'angle de la santé (B), du genre (C) et des territoires (D).

A. La problématique et le contexte de la justice climatique en France

Une crise de confiance en l'avenir

La France est confrontée à une véritable crise de confiance en l'avenir comme le montre le rapport annuel du CESE sur l'état de la France en 2016. Sur la base de quatre indicateurs importants pour la mise en œuvre de la justice climatique à l'échelle nationale, le rapport conclut que la France ne prépare pas suffisamment bien son avenir. L'indicateur de l'empreinte carbone se montre stable, mais cette stabilisation résulte largement de la délocalisation d'une partie de notre outil industriel. L'indicateur de l'artificialisation des sols est plus élevé que la moyenne européenne. L'effort de recherche, déterminant pour la justice climatique (cf. partie 2 propositions de cet avis) n'est pas à la hauteur, le rapport souligne ainsi un « décrochage critique » de l'état de la recherche en France. L'indicateur de l'endettement est plus aléatoire car il est composite et n'intègre pas le secteur financier. Il est cependant utile pour évaluer l'investissement notamment dans la recherche nécessaire à la préparation d'une société engagée vers l'avenir. L'épargne des ménages pourrait notamment être mieux orientée vers des investissements dans la transition énergétique par exemple. Selon Gaël Giraud¹⁹, économiste, directeur à l'AFD, la priorité serait de favoriser le désendettement du secteur privé et, quand l'investissement aura repris, se préoccuper du désendettement du secteur public.

Sous l'angle de la qualité de vie et du niveau de satisfaction dans la vie, le rapport annuel du CESE sur l'état de la France en 2016 indique que les critères de difficultés matérielles, niveau de vie, santé et chômage sont discriminants. Les différences restent fortes entre catégories sociales²⁰.

Pour devenir un objectif opérationnel de la lutte contre les inégalités et rendre possible les consensus pour l'action, la justice climatique doit prendre en compte les facteurs sociaux, économiques et environnementaux. Les plans d'atténuation et d'adaptation ne doivent pas creuser les inégalités mais au contraire permettre leur diminution.

Des inégalités climatiques au niveau individuel et par secteurs d'activités dans le contexte de la transition énergétique

Des inégalités économiques aux injustices sociales

En matière d'atténuation, la vulnérabilité sera différente selon les secteurs d'activités qui, pour nombre d'entre eux, seront affectés par les mesures à prendre pour lutter contre le réchauffement climatique. La filière forestière par exemple, serait particulièrement touchée notamment en Aquitaine qui, avec 1,8 million d'hectares, est la première région boisée de France. Les sécheresses et les événements extrêmes impactent les usages productifs et non productifs des forêts. Ils impliquent des mesures pour gérer les conséquences sur l'approvisionnement de la filière et donc sur le fonctionnement de l'industrie forestière²¹.

Dans le domaine de l'énergie, les secteurs de l'efficacité énergétique et des renouvelables doivent se développer tandis que celui des énergies fossiles devrait

se réduire. Indéniablement, une modification de l'activité d'un secteur soumis à des contraintes de réduction à effet de serre peut avoir des conséquences sur l'emploi. Ce sera aussi probablement le cas dans le domaine des transports avec un transfert du transport automobile quasiment individuel - de 1,1 à 1,2 personne par voiture pour les trajets domicile travail - vers des transports collectifs ou/et le covoiturage.

Sur le plan individuel, les inégalités climatiques sont liées à notre niveau de consommation considérant que les plus riches ont une empreinte écologique largement supérieure aux plus pauvres. Une étude sur la « *Préservation de l'environnement, équité et accès aux services essentiels* » a été réalisée par le Conseil économique pour le développement durable (CEDD)²², en mai 2011. S'appuyant sur les travaux de plusieurs économistes, Dominique Bureau et François Marical y indiquent que « *la quantité de CO₂ induite par la consommation des ménages augmente avec le niveau de vie : la consommation des 20 % de ménages les plus modestes représente 11 % des émissions de CO₂ alors que celles des 20 % de ménages les plus aisés est responsable de 29 % des émissions. Néanmoins, rapportée au niveau des dépenses, la consommation des ménages modestes est plus intense en CO₂ que celle des ménages aisés.* »

En France, les inégalités climatiques peuvent être considérées comme des injustices si, après en avoir pris connaissance, rien n'est fait pour les diminuer. Or, notre société est à la fois confrontée au fait que les couches sociales les plus favorisées ont un « poids carbone » plus élevé que les plus démunies et que la pauvreté surexpose aux risques climatiques. Par ailleurs, les populations les plus démunies sont celles qui disposent des plus faibles moyens d'adaptation.

L'audition du représentant du GRET²³ a montré le lien entre climat et développement à l'échelle internationale, ainsi que les effets aggravants du réchauffement climatique sur les inégalités et la vulnérabilité des populations précaires. Ses conséquences en termes institutionnels, de santé, de perte de capital économique, de déstructuration sociale, de déplacements de populations, d'accès aux services de base sont du point de vue de l'auditionné clairement établies.

Concernant la France, le rapport du CESE sur les inégalités environnementales et sociales²⁴ souligne que les résultats des travaux de recherche et études sur la relation entre environnement et inégalités sociales, bien que portant principalement sur le différentiel d'exposition et non sur le différentiel de vulnérabilité, sont éclairants. Ce rapport indique que, d'après l'INSEE, les indices socioéconomiques des zones situées à proximité des sites industriels sont particulièrement défavorables.

Comme l'ont montré les auditions des ONG, les personnes les plus exposées à la précarité sont celles qui sont le moins en mesure de faire face aux impacts des changements climatiques. Pour ATD Quart Monde²⁵, « *Vivre dans la pauvreté ou l'extrême pauvreté, c'est avant tout être privé de la possibilité de faire des choix. C'est être forcé de vivre dans des lieux insalubres, à l'étroit, ou même sans domicile. C'est être forcé de ne pas pouvoir opter pour une*

alimentation plus saine, pour des déplacements et des moyens de transport ou de chauffage qui respectent l'environnement. »

Elles n'ont pas le choix de leur environnement et sont particulièrement exposées aux risques climatiques sur le plan sanitaire. « *Le changement climatique aggrave également les inégalités sociales de santé. Pour tous les risques sanitaires climato-sensibles, les facteurs de susceptibilité contribuant à la vulnérabilité sont souvent liés à des facteurs socio-économiques. Par exemple, dans les pays développés, un accès limité aux espaces verts, ou la pauvreté, augmentent les risques de décès liés à la chaleur et au froid*²⁶ ». Les travaux réalisés sur les conséquences de la canicule de 2003 confirment le rôle aggravant de la pauvreté. Ceux de l'Institut national de veille sanitaire²⁷ placent ainsi la catégorie socioprofessionnelle, le degré d'autonomie, les pathologies sous-jacentes et enfin l'isolation du logement parmi les facteurs de risque de décès des personnes âgées prenant rang derrière celui de l'âge. Quant aux espaces verts, leur utilité dans le cadre de la lutte contre les îlots de chaleur urbains (ICU) est largement documentée. Il est intéressant de noter qu'ils peuvent aussi jouer un rôle dans la lutte contre les grands froids en milieu urbanisé²⁸.

De nombreux acteur.rice.s tiennent à souligner l'existence de comportements environnementaux contraints chez les plus démunie.s. De nombreux exemples en témoignent : « *à bien des égards, les personnes qui vivent dans la pauvreté ont déjà des pratiques pour s'adapter au manque de ressources. Elles sont particulièrement économes lorsqu'elles peuvent réutiliser des vêtements, des objets, éviter de gâcher de l'eau, de l'électricité, du chauffage. Lorsqu'il n'y a pas de transport en commun disponible, ce qui est fréquent, elles marchent beaucoup. Souvent, pour avoir fait l'expérience cruelle du manque, elles ont une aversion pour le gâchis qui détruit les ressources naturelles de la planète*²⁹ ».

La loi relative à la Transition énergétique : une attente sociale

La société civile attend beaucoup de la « Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte » promulguée le 17 août 2015. Cette loi vient modifier plusieurs codes : de l'énergie, de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat, de la consommation, des transports. De nombreux domaines sont concernés : les consommations d'énergie, l'émission de gaz à effet de serre, le recours aux énergies renouvelables, le logement et l'urbanisme, les transports.

Le code de l'énergie ainsi modifié énonce les ambitions de la politique énergétique nationale : lutter « *contre la précarité énergétique* » ; garantir « *la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources* » ; préserver « *la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre et contre les risques industriels majeurs* ».

D'autres dispositifs du code de l'énergie prévoient des objectifs tels que : « *disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiment basse consommation", grâce à une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes* » et, à partir de 2017, « *la rénovation*

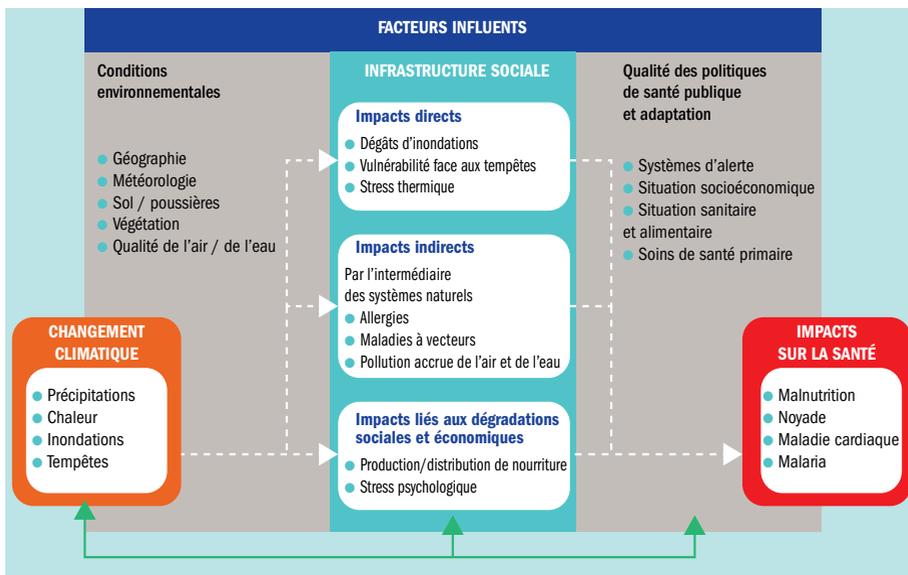
énergétique de 500.000 logements par an dont 250.000 occupés par des ménages modestes (...) visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020 ».

La mise en œuvre de cette loi requiert un certain nombre de décrets d'application dont le détail sera arrêté, pour certains d'entre eux, à l'issue d'actions expérimentales.

B. Un enjeu majeur de santé publique

L'impact du changement climatique sur la santé

Image n° 1 : Représentation schématique des différentes voies d'impact du changement climatique sur la santé



Source : Actualité et dossier en santé publique (ADSP) n° 93, décembre 2015 (revue trimestrielle du Haut conseil de la santé publique).

« Le changement climatique impacte déjà notre environnement, se traduisant notamment par un réchauffement global, une augmentation dans la fréquence de certains événements météorologiques extrêmes comme les vagues de chaleur, et des modifications de la phénologie³⁰ et de la distribution de la flore et de la faune. Associés à d'autres évolutions environnementales et sociétales globales, ces changements peuvent avoir des impacts négatifs substantiels en termes de santé publique³¹. »

C'est au travers de l'examen de l'impact sur la santé des pollutions et nuisances que le croisement des questions écologiques et des questions sociales s'opère le plus naturellement, dans la mesure où cet examen fait apparaître de manière nette et documentée, des inégalités socioéconomiques d'exposition, qui peuvent souvent être territorialisées. Le croisement des statistiques de santé environnementale et des statistiques de niveaux de

vie et de revenus permet de faire le lien entre l'écologie et le social d'une manière lisible et concrète. Développer une société écologique et solidaire passe prioritairement par la protection de la santé. Comme le précise Eloi Laurent, l'enjeu global de la lutte contre le réchauffement climatique n'est pas l'existence de la terre elle-même, planète tellurique du système solaire, mais la survie d'une très grande partie des espèces qui l'habitent. À l'échelle de la nôtre, l'enjeu est celui de « *l'hospitalité de la planète pour les humains* », en particulier les plus vulnérables. Ceux.celles-ci, dans les pays développés comme dans les pays en voie de développement, sont en effet menacé.e.s par les impacts sur la santé de l'élévation des températures³².

De nombreuses ONG et associations insistent sur le coût colossal de l'inaction en termes de cohésion et de santé au niveau national comme au niveau mondial, chiffré dès 2006 dans le « rapport Stern ». Elles se fondent sur de nombreux travaux économiques postérieurs - certains réalisés sur une base nationale, d'autres par secteurs comme celui de l'assurance - qui confirment ce coût, malgré des différences de méthodologies, de périmètres et de résultats.

Le concept d'exposome

La France prévoit la surveillance et l'observation de l'état de santé de la population et l'identification de ses principaux déterminants notamment ceux liés à l'éducation et aux conditions de vie et de travail. La Loi de modernisation du système de santé en France, dite loi Touraine, promulguée en janvier 2016 prévoit notamment « *la réduction des inégalités sociales et territoriales et l'égalité entre les femmes et les hommes et à garantir la meilleure sécurité sanitaire possible* » (article 1).

Les risques pour la santé liés à des facteurs d'environnement font désormais partie de la notion d'exposome, introduite à l'article 1 de la loi. L'exposome désigne l'ensemble des expositions sur la vie entière à des facteurs qui peuvent influencer la santé humaine. C'est sur cette base que se fondera l'identification des risques sanitaires, ainsi que « *des actions de prévention et d'information sur l'impact de ces expositions environnementales pour la santé* ».

Le CESE est attaché à cette approche de santé publique qui intègre l'exposition aux risques environnementaux et prend en considération les facteurs climatiques et les conditions de travail.

La « surexposition » des Outre-mer aux problèmes de santé liés au changement climatique

Sur le plan de la santé, le ministère des Outre-mer pointe la menace que représentent les maladies infectieuses dans la région du Sud-Ouest de l'océan Indien. L'île de La Réunion et les îles avoisinantes ont connu des épisodes importants de maladies à transmission vectorielle. Les hausses de température augmentent le risque d'émergence ou réémergence des maladies infectieuses en particulier celles à transmission vectorielle dans des zones qui ont déjà payé un lourd tribut ou celles jusque-là indemnes. Il s'agit d'apporter des réponses

opérationnelles et efficaces alors que le réchauffement climatique accentue la menace d'épidémies.

La stratégie de santé pour les Outre-mer souligne dans le même sens qu'ils sont confrontés à :

- *des risques épidémiques infectieux latents (maladies entériques, parasitoses intestinales, maladies vectorielles, zoonoses) favorisés par les conditions climatiques ou par des retards d'équipements en certaines infrastructures ;*
- *des risques sanitaires à diffusion rapide et à une évolution de situations endémiques ou à des extensions de zones d'implantation de vecteurs potentiels pouvant favoriser la propagation de maladies à transmission vectorielle.*

Depuis de nombreuses années les collectivités des Outre-mer (Antilles, Guyane, La Réunion, Mayotte, Polynésie Française et Nouvelle Calédonie) sont régulièrement confrontées à des épidémies de maladies à transmission vectorielle, notamment d'arboviroses comme la dengue, le chikungunya ou le Zika. Selon l'OMS, la Guyane rencontre des difficultés dans la mise en œuvre d'une lutte efficace contre le paludisme, ce qui génère des phénomènes de résistance du parasite. Certains de ces vecteurs, comme le moustique tigre, sont apparus récemment sur le continent européen. Il a été identifié en France en 2004 et sa progression s'y poursuit depuis.

Ces épidémies ont un impact négatif sur le système de soins d'un territoire qu'elles peuvent saturer temporairement, elles ont des conséquences humaines et économiques coûteuses, notamment parce qu'elles peuvent entraîner des incapacités temporaires et des décès, en particulier parmi les populations les plus fragiles.

La stratégie de santé relève en outre que d'autres maladies tropicales sévissant dans les Outre-mer - par exemple la leptospirose, la lèpre à Mayotte ou encore la maladie de Chagas et la leishmaniose en Guyane - ne peuvent que prospérer en raison du réchauffement climatique.

C. Les femmes et la vulnérabilité au changement climatique

Des études internationales mettent en avant la vulnérabilité des femmes au changement climatique, tout particulièrement dans les pays en voie de développement, pour plusieurs raisons. Elles contribuent à la production alimentaire de la famille et subissent directement les impacts de la sécheresse et du stress hydrique. Elles sont les premières victimes des désastres environnementaux³³. Enfin, elles souffrent de leurs conséquences à plus long terme en raison de la différence de protection de leurs droits économiques et sociaux par rapport aux hommes³⁴. Plus de femmes que d'hommes meurent dans les désastres³⁵.

On parle de double injustice climatique en ajoutant la question du genre à celles des inégalités économiques, sociales et culturelles. Les différences d'opportunités, de possibilités de ressources entre les hommes et les femmes, entre les filles et les garçons, déterminent le niveau de vulnérabilité et de capacité d'adaptation des différents individus. C'est vrai pour les différences femmes/hommes, pour les différences de catégories sociales,

mais aussi entre minorités et majorités ethniques dans un pays. Beaucoup de différences sociales et économiques vont influencer³⁶.

Sur la question de l'adaptation, l'association CARE utilise le concept de vulnérabilité différenciée. Grâce à cette approche de « vulnérabilité différenciée », CARE a par exemple identifié que le risque d'être affecté par des catastrophes naturelles est quatorze fois plus élevé pour les femmes et leurs enfants que pour les hommes. Il semble que les femmes ne sont pas exposées de la même façon que les hommes. Trois aspects défavorisent massivement les femmes face au changement climatique : leur situation financière et sociale dont l'accès inégalitaire à l'éducation et l'accès à l'information.

Il manque des études établissant une distinction entre hommes et femmes pour comprendre cette vulnérabilité et appréhender les éventuelles inégalités d'expositions aux risques climatiques en fonction des différents contextes économiques, culturels, sociaux... Cette remarque générale concerne également la France métropolitaine et ses Outre-mer.

D. Les inégalités climatiques territoriales

Tous les pays et tous les territoires ne sont pas soumis aux mêmes risques climatiques et ne disposent pas des mêmes moyens pour s'adapter. Au niveau planétaire, le réchauffement climatique va peser sur la production agricole, rendre plus difficile la situation de centaines de millions d'agriculteur.trice.s et générer des pénuries. En France, les conséquences du réchauffement climatique seront importantes pour l'agriculture, l'aquaculture et la sylviculture, et de façon peut-être plus proche, pour la viticulture.

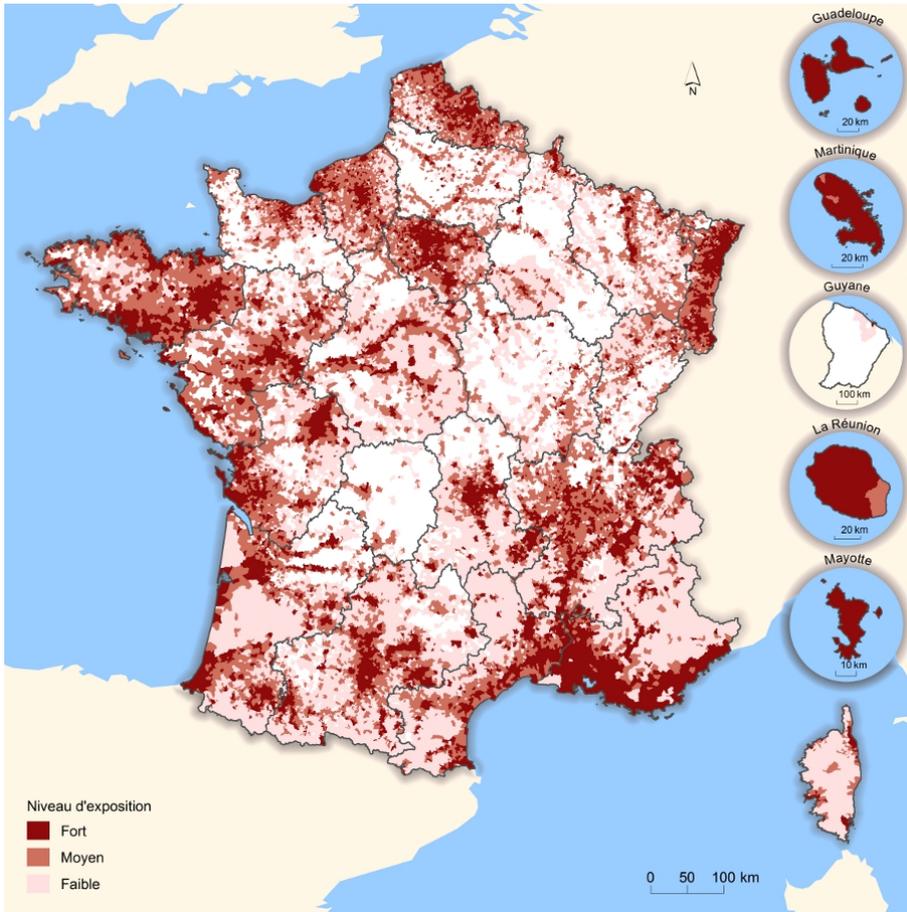
La situation est caractérisée par des inégalités physiques, géographiques, climatiques importantes, en France métropolitaine et entre celle-ci et ses Outremer qui eux-mêmes présentent une grande diversité.

Comme l'indique l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) « *la plupart des territoires possèdent une capacité d'amortissement des pressions et de redéploiement territorial inférieure à celle des espaces continentaux* ».

Ainsi, en métropole, 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.

Au niveau national la diversité des situations détermine en grande partie le niveau d'exposition aux risques climatiques, ainsi qu'en témoigne la carte ci-après.

Image n° 2 : Exposition des populations aux risques climatiques en 2013

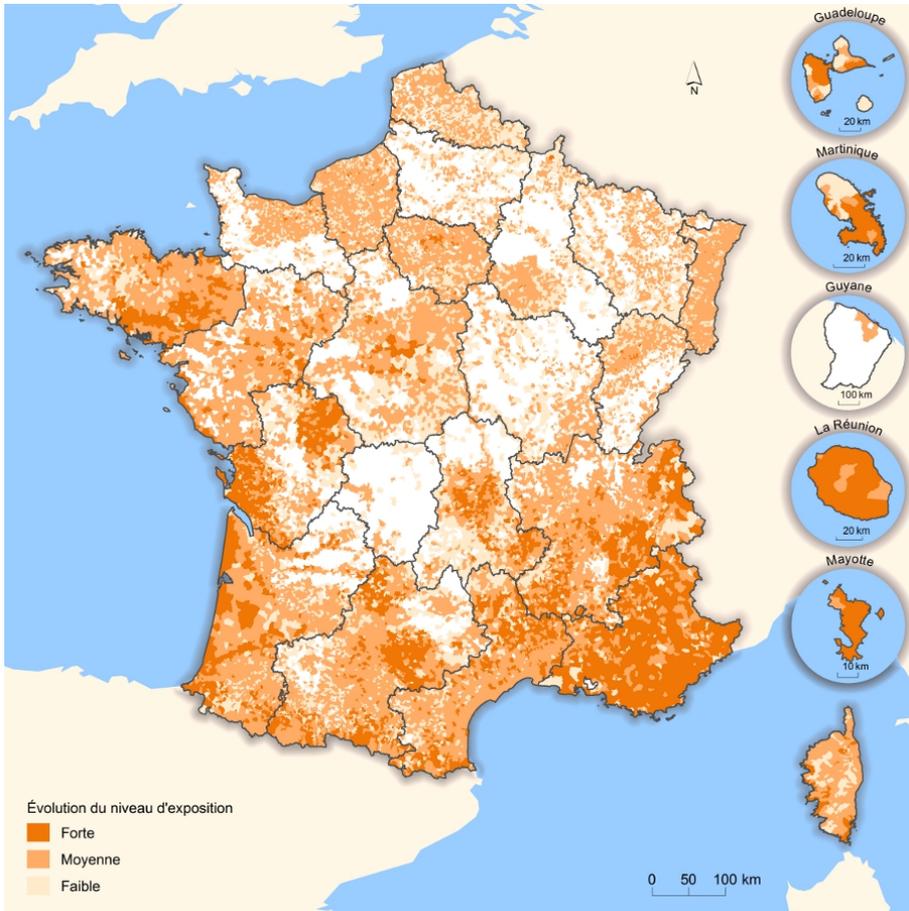


Sources : MEDDE, Gaspar, 2013 – Insee, RP, 2009 (2007 pour Mayotte) - © IGN, BD Carto®, 2011.
Traitements : SOeS, 2013.

L'augmentation des risques naturels provoquée par le réchauffement climatique se concrétise essentiellement par l'accroissement des événements météorologiques extrêmes (vagues de chaleur, sécheresses, inondations, submersions marines, etc.), l'élévation du niveau des mers et des océans et l'extension des zones exposées au risque des feux de forêts. Que l'on s'attache à un type de risque ou de localisation, expositions et vulnérabilités se révèlent très différentes d'un territoire à l'autre. Les changements en cours ou qui s'annoncent risquent de créer ou renforcer encore ces inégalités.

D'après le ministère de l'Environnement « en 2013, 74 % des communes françaises sont exposées à au moins un risque climatique, à savoir aux inondations, aux feux de forêt, aux tempêtes et cyclones, aux avalanches et/ou aux mouvements de terrain (MEDDE, Gaspar, 2013). Le nombre communal moyen de risques climatiques est de 1,3, mais il existe une forte disparité selon les communes (de 0 à 5 risques) ». Le ministère précise que pour un espace territorial donné, le niveau d'exposition aux risques climatiques dépend du rapport entre la densité de population et le nombre de risques identifiés. « Cette exposition est nulle ou faible pour 55,5 % des communes, moyenne pour 30 % des communes. 15,5 % des communes, soit 5 717 communes, sont considérées comme fortement exposées à ces risques (...) Les régions les plus exposées sont l'Alsace, la Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), l'Île-de-France, la Bretagne, la Guadeloupe, Mayotte, la Réunion et la Martinique. Les régions les moins exposées sont le Limousin, la Guyane, la Picardie, Champagne-Ardenne et la Bourgogne. » Toutefois, le nombre de territoires impactés est susceptible de s'accroître dans le temps, et les conséquences de s'aggraver de façon générale et/ou différenciée, sous l'effet d'une triple évolution en fréquence en durée et en intensité des « extrêmes climatiques ». Sur un petit nombre d'années des évolutions significatives sont déjà observables, dans certaines régions comme en atteste la carte ci-après.

Image n° 3 : Évolution de l'exposition des populations aux risques climatiques entre 2005 et 2013



Sources : © IGN, BD Carto®, 2011 - Gaspar, MEDDE, 2013 - Insee, recensement de la population, 1999 et 2009 (1997 et 2007 pour Mayotte). Traitements : SOeS, 2013.

Facteur aggravant, les événements ou évolutions défavorables peuvent se cumuler. À propos des canicules, crues, mouvements de terrain, feux de forêts ou de la raréfaction des ressources en eaux, MM. Vincent Viguié et Stéphane Hallegatte observent : « leur probabilité d'occurrence croît conjointement, c'est-à-dire que c'est l'ensemble des risques que nous avons listés qui augmentent en parallèle. Il faut ainsi s'attendre à une potentielle superposition de ceux-ci, ce qui renforce grandement la difficulté d'y faire face³⁷ ».

Certaines zones comme le littoral se trouvent plus que d'autres exposées à un ensemble de risques, dont l'élévation du niveau des eaux marines et océaniques. D'ici à la fin du XXI^{ème} siècle, une hausse du niveau marin comprise entre 40 et 60 cm est envisagée, une valeur extrême d'un mètre n'étant pas à exclure. Cette hausse pourrait déjà être proche de 30 cm

à horizon 2050 (MEDDE-DGEC, 2010). Le ministère relève que « *ce phénomène graduel menace les zones basses en outre-mer, en Languedoc-Roussillon, en PACA, sur la côte atlantique entre la Gironde et la Loire-Atlantique, et sur la façade Manche-mer du Nord entre la Basse-Normandie et le Nord-Pas-de-Calais. Des submersions marines plus fréquentes y sont à craindre, ainsi qu'une aggravation de l'érosion littorale* ». Or, les littoraux constituent des espaces souvent très riches sur le plan écologique, mais aussi particulièrement peuplés, urbanisés, pourvus d'infrastructures d'importance et où se sont développées de nombreuses activités économiques. Autant d'éléments qui augmentent leur vulnérabilité. Rappelons en effet que celle-ci résulte de la combinaison d'un risque climatique avec la présence d'humains, de milieux naturels ou d'installations économiques d'une part, la préparation ou non de la société face à ce risque d'autre part. De ce point de vue également, les situations peuvent être très différentes d'un territoire à l'autre.

Les villes sont elles aussi plus exposées et vulnérables à certains égards que les espaces ruraux. Des ICU, sortes de microclimats citadins où les températures sont sensiblement plus élevées qu'alentour, renforcent par exemple la vulnérabilité des habitant.e.s aux canicules. Certains remèdes peuvent aggraver le mal : M. Bériot, secrétaire général de l'ONERC a rappelé lors de son audition que « *certaines études faites sur certains îlots urbains montraient que si 20 % des logements utilisaient des climatiseurs, donc rejetaient des calories dans la rue, la hausse de température qui en résulterait pourrait être de l'ordre de + 2°C dans le quartier concerné* », élévation très significative qui crée un déséquilibre.

La vulnérabilité par rapport aux questions des ressources en eau est très différente d'une région à l'autre. Les canicules ont des effets particulièrement sensibles dans les villes. Et l'expérience de la canicule de 2003 montre que les quartiers défavorisés ont été plus touchés que les quartiers plus favorisés pour des raisons évidentes. Ainsi, la Seine-Saint-Denis a été particulièrement affectée. Par ailleurs, cette canicule a frappé gravement les personnes âgées, indépendamment de leur sexe.

M. Bériot a surtout insisté sur les différences de vulnérabilité des territoires face aux effets du réchauffement climatique (extrêmes climatiques, ressources en eau...). Certaines portions du territoire peuvent voir leur parc immobilier, leurs infrastructures et leurs activités économiques fortement menacées alors que d'autres se trouvent relativement à l'abri de telles menaces. Des secteurs de production comme l'agriculture, la viticulture, l'aquaculture sont particulièrement affectés par le changement climatique, dans la mesure où ils dépendent de la ressource en eau. À cet égard, l'une des pistes d'adaptation en agriculture, formulée par l'ONERC (voir tableau en annexe n°3), est l'amélioration des capacités de stockage et de transfert des eaux de surface. En montagne ou sur le littoral le secteur touristique peut également se trouver fortement impacté : diminution de l'enneigement mettant en péril des stations de sports d'hiver, réduction du littoral en bord de mer dont l'impact, à terme sera très sensible, etc.

Une autre conjonction doit être mise en évidence. Dans un avis du CESE sur l'adaptation au changement climatique³⁸, il était rappelé que « *Parmi les six familles de territoires identifiées par notre assemblée dans un rapport et avis de 2013 sur la réduction des inégalités territoriales et l'aménagement du territoire*³⁹ certains cumulent à la fois la vulnérabilité climatique et des situations d'inégalité et de concentration de pauvreté : les Outre-mer surtout, mais aussi le

Nord-Pas-de-Calais, le Languedoc-Roussillon, la Corse et la Provence. L'existence de fonds de solidarité doit être signalée (fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales, fonds de secours pour l'outre-mer) mais ils devront de plus en plus intervenir préventivement, comme le fait déjà l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et non seulement en cas de catastrophes naturelles ».

Au total, des situations de cumul de vulnérabilités économiques et sociales se rencontrent dans certaines zones du territoire, par exemple en montagne, dans le milieu rural ou sur le littoral, affectant des populations modestes qui, en raison de la faiblesse de leurs revenus et/ou de leur âge, n'ont pas la possibilité de s'adapter aux changements climatiques.

Les Outre-mer sont particulièrement exposés au changement climatique et déjà confrontés à ses effets : phénomènes de submersion, accélération de l'érosion des côtes, intrusion d'eau de mer dans les nappes d'eau douce, augmentation de la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes (tempêtes, cyclones) et de la température des eaux. Ces différents phénomènes, auxquels s'ajoute l'acidification des mers et océans ainsi que l'extension des zones mortes en mer⁴⁰, ont une incidence directe sur les écosystèmes notamment les formations coralliennes. Ils affecteront en outre les activités des zones littorales concernées et notamment des zones très basses telles que les atolls. Pour certains territoires, ces questions se poseront dans un contexte de croissance démographique forte, voire très forte (jusqu'à 150 % d'augmentation de la population d'ici 2040)⁴¹.

Les conséquences sur la biodiversité sont également importantes : les changements climatiques contribueront à sa dégradation dans les Outre-mer, en particulier sur les côtes, les atolls, les récifs, comme il a été rappelé plus haut. La biodiversité rend pourtant aux populations et à l'économie de ces territoires des services considérables. Par exemple, selon les premiers résultats du programme national 2011-2015 d'évaluation de la valeur économique des services rendus par les récifs et écosystèmes associés, mené par l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR), organisme placé auprès des ministères de l'Écologie et des Outre-mer, la contribution annuelle des récifs coralliens au PIB de la Nouvelle-Calédonie⁴² est estimée à cent millions d'euros, en particulier pour les secteurs du tourisme et de la pêche. Il a été estimé que près de 20 000 emplois dépendent des services rendus par les récifs. Dans l'ensemble des Outre-mer⁴³, en réduisant l'ampleur des dégâts causés par les phénomènes naturels extrêmes (inondations, tsunamis, cyclones), les récifs et mangroves génèrent annuellement entre cinq cents et sept cents millions d'euros d'économies. De plus, les hausses de température en lien avec les changements climatiques accentuent les invasions biologiques qui viennent impacter gravement la biodiversité à endémisme élevé et fragilité de ces territoires pour la plupart insulaires.

Les acteurs du secteur de la pêche en particulier peuvent s'attendre selon les zones à des migrations importantes d'espèces, à une perte de biodiversité ainsi qu'à une chute de biomasse pour certains stocks halieutiques et espèces marines.

La question du logement, de sa qualité et du niveau de la contribution de ce secteur aux émissions de GES des Outre-mer est un autre sujet de préoccupation majeure. La performance énergétique des logements en particulier constitue un enjeu économique, social et environnemental très important dans les territoires insulaires. La croissance de la

consommation d'électricité, issue massivement de ressources fossiles et carbonées, y est en effet bien plus élevée qu'en métropole. Elle est accentuée par le développement du recours à la climatisation qui risque de s'amplifier. Le secteur de la construction et du logement est ainsi le deuxième plus gros consommateur d'énergie dans les DOM. En Guadeloupe par exemple, on estimait sa part à plus de 85 % de la consommation électrique totale en 2008. Or, il n'existe pas toujours, comme c'était le cas en Guadeloupe, de réglementation thermique adaptée au climat et au mode de vie de ces territoires.

La question de l'habitat est rendue plus prégnante encore lorsqu'on l'examine, du point de vue des politiques d'adaptation, sous l'angle des phénomènes d'érosion côtière. Ceux-ci devraient connaître une accélération dans les années à venir. Les changements climatiques sont déjà perceptibles en Guadeloupe, où certaines collectivités locales sont confrontées à l'élévation du niveau de la mer et à l'évolution du trait de côte qui transforment petit à petit leur littoral. Des relogements sont envisagés, mais leur mise en œuvre nécessite au préalable de résoudre les difficultés liées à la détermination des zones à reloger et d'adapter l'offre de relogement aux besoins des populations locales. Cette réflexion n'exonère pas les collectivités de leur responsabilité quant à l'anticipation des évolutions du littoral et des conséquences des choix relatifs à son usage et des politiques d'urbanisme et d'aménagement qu'elles mettent en œuvre.

La ressource en eau douce est également menacée par les changements climatiques qui accentuent dans certains cas des phénomènes causés pour partie par la mauvaise gestion de cette ressource. Selon les chiffres du Plan « *Vers une gestion durable de l'eau et de l'assainissement* » présenté conjointement par le ministère de l'Environnement et celui des Outre-mer en mai 2016, 25 % des logements ne sont pas desservis en eau potable dans certaines zones d'outre-mer. Pour certaines collectivités, le prix de l'eau et de l'assainissement atteint 5,3 € par m³ alors que la moyenne nationale s'établit à 3,85 €. À La Réunion, 50 % de la ressource en eau potable provient des eaux souterraines. Or, les forages se trouvent principalement sur les aquifères littoraux. L'avancée du « biseau salé », en raison des intrusions de l'eau de mer dans les nappes phréatiques, constitue déjà une menace avérée. À Mayotte, c'est au travers de l'importance d'un habitat informel dénué d'accès au réseau d'eau potable que se pose la question du droit à l'eau dans un contexte de croissance démographique particulièrement forte.

Considérant la diversité des situations territoriales sous l'angle de l'exposition aux risques climatiques, des situations économiques, sociales et environnementales, le CESE est attaché à faire des préconisations visant à maintenir et amplifier les péréquations existantes.

Le CESE s'efforce dans cet avis d'envisager l'évolution des politiques publiques d'une façon qui permette d'intégrer cette diversité de situations dans des recommandations concrètes visant à limiter les inégalités de vulnérabilité au changement climatique tout en tenant compte des capacités d'atténuation et d'adaptation des territoires. Le CESE soutient la lutte contre toutes les formes d'inégalités. L'objectif majeur de cet avis est de contribuer à des politiques publiques qui permettront de limiter et si possible de réduire les inégalités sociales et économiques générées par le réchauffement planétaire à l'échelle nationale.

PROPOSITIONS

I. LES PILIERS DE LA JUSTICE CLIMATIQUE FRANÇAISE : DES PRINCIPES D'ACTION À LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE DE L'ÉTAT

Le constat montre que la France est confrontée à des enjeux complexes de justice climatique qui impliquent de s'appuyer sur les principes juridiques les plus adaptés et les plus novateurs capables de s'appliquer de manière transversale au-delà de toute approche sectorielle.

Afin de développer une stratégie ambitieuse mais également équitable pour toutes et tous et notamment pour les personnes et les territoires les plus défavorisés, il est important de donner les principes d'action de la justice climatique (A) sur lesquels les politiques publiques et les actions du secteur privé et plus largement de la société civile pourront s'appuyer. Ce support « stratégique » est indispensable à la mise en œuvre des objectifs nationaux de justice climatique. Il permet de guider une ambition territoriale (B) tournée vers la prise en considération des disparités d'expositions aux risques climatiques et de capacités d'adaptation. Enfin, et c'est le 3^e volet de la justice climatique nationale, il faut considérer l'engagement et la responsabilité de l'État français sur la scène internationale dans la réalisation d'un objectif commun de la Communauté internationale de lutter contre le réchauffement planétaire et ses conséquences, notamment sur les plus démunis (C).

Le CESE considère que la justice climatique est un objectif qui doit guider conjointement les stratégies d'atténuation et d'adaptation face aux changements climatiques d'une manière qui contribue à limiter les inégalités environnementales et sociales et permettre le consensus pour l'action.

A. Des principes d'action pour mettre en œuvre la justice climatique nationale

Les changements climatiques sont un vecteur d'inégalité sociale. Il faut donc, pour lutter contre ces inégalités, s'employer à réduire les atteintes à l'environnement et s'appuyer sur les principes fondamentaux qui organisent et assurent sa protection (1).

En parallèle, les instruments de justice sociale peuvent soutenir une stratégie de justice climatique (2). Comme le précise Mme Rosemberg « *Bien souvent, les questions climatiques sont présentées comme des évidences scientifiques qui engendreraient tel ou tel type d'action, comme si le choix politique était finalement réduit aux objectifs à remplir et ne comprenait pas les modalités pour atteindre ces objectifs. L'idée de la justice climatique permet de poser la question des modalités d'action. L'action climatique n'est pas un choix, mais la justice climatique en est un* »⁴⁴.

Enfin, le CESE considère que pour construire un avenir respectueux de l'égalité dans un contexte de changement global, une société doit soutenir les efforts de la recherche tournée vers des solutions non seulement d'atténuation et d'adaptation mais aussi de réduction des vulnérabilités et des inégalités provoquées par l'exposition aux risques climatiques (3).

Fondements et actions en justice

Des principes fondateurs en droit de l'environnement : assises de la justice climatique

Le droit de l'environnement repose sur une série de concepts et de principes qui semblent tous inspirés par les nouvelles attentes d'une société qui fait face à des risques naturels et technologiques dont l'intensité et/ou l'occurrence sont augmentées par le réchauffement planétaire. Ainsi, les principes de prévention et de précaution reposent sur un rapport au risque. Pour le principe de prévention - par ailleurs développé dans d'autres branches du droit - il s'applique quand les risques sont avérés. Le principe de précaution quant à lui s'applique en cas de risques potentiels dont la réalisation est hypothétique⁴⁵.

De ces deux principes en découlent d'autres énoncés en droit international et dans les droits régionaux, notamment le droit de l'UE⁴⁶. Ils impliquent le développement des connaissances ainsi que la transmission et l'accès aux informations qui doivent être au cœur d'une stratégie d'adaptation au changement climatique.

Ces principes se sont étendus dans le champ de l'environnement mais aussi dans d'autres domaines comme celui de la santé⁴⁷.

Les principes de prévention et de précaution sont complémentaires avec le principe d'information et le principe de participation du public aux décisions environnementales. Or, le droit de l'environnement est là encore novateur avec la Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cet accord que l'on peut qualifier d'historique dans l'histoire du droit international engage les États à rassembler les informations et à les mettre à disposition du public⁴⁸. La participation du public est garantie pour toutes les activités qui peuvent avoir un impact important sur l'environnement⁴⁹. Enfin, la convention prévoit des conditions d'accès à la justice, notamment pour les demandes d'information rejetées ou pour toute contestation portant sur la légalité d'un acte.

D'autres principes importants marquent la capacité du droit de l'environnement à participer à la construction de la justice climatique. Le principe d'intégration du droit de l'environnement dans les politiques publiques permet de le diffuser et de lui donner un caractère opérationnel.

Le principe de responsabilités communes mais différenciées en fonction des capacités respectives développé en droit international et inspiré du concept d'équité favorise la reconnaissance de la responsabilité historique des pays développés dans la dégradation des processus naturels qui sont facteurs de risques, notamment climatiques, avec pour conséquence des devoirs financiers. Ce principe guide notre responsabilité dans la prise en charge du financement de l'adaptation aux changements climatiques sur le plan international mais il peut aussi être transposé à l'échelle nationale. Nous contribuons de par nos modes de vie au réchauffement planétaire mais pas dans les mêmes proportions ni avec

les mêmes options. Les plus démunis.e.s ont souvent des choix réduits : qualité de l'habitat insuffisante, logement éloigné du lieu de travail, modes de consommation non durables principalement orientés par le prix des produits...

Deux principes importants sont introduits par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui sont d'un grand intérêt pour la justice climatique. Le principe de solidarité écologique « *appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés* » (article 2.6) ». Ainsi, la mise en avant des interactions entre les écosystèmes et les êtres vivants permet d'envisager l'impact du changement climatique comme un facteur de prise de décision publique. Pour autant, certains.e.s acteurs.rice.s, notamment économiques, sont demandeur.euse.s de clarifications complémentaires sur la portée exacte et les modalités de mise en œuvre de ce nouveau principe.

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 celles et ceux qui en ont besoin pour leur santé (qualité de l'air, de l'eau...), pour leurs conditions de vie, pour leur activité économique (agriculture, aquaculture...) ou pour leur vie sociale et culturelle.

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).

En ce sens il s'agit bien de **remettre au cœur des politiques publiques les principes fondamentaux de la justice climatique, qui participent d'une capacité d'anticipation, de prévention mais aussi de renforcement des moyens d'adaptation en tenant compte des capacités de chacun.e sur le plan économique, social et environnemental.**

La justice climatique devant la justice

À l'initiative d'ONG et d'associations, les cas de recours devant les tribunaux nationaux, effectifs ou annoncés, semblent devoir se multiplier sur la base d'actions en responsabilité. Certaines de ces actions sont nées autour de la COP 21. En Europe, elles s'inspirent notamment d'une décision de justice rendue en juin 2015 aux Pays-Bas : dans l'affaire Urgenda, la cour de justice du district de La Haye a enjoint à l'État de prendre des mesures de réduction des émissions de GES plus efficaces. Cette affaire a au moins trois intérêts majeurs sous l'angle de la justice climatique « réparatrice » : 1- une personne morale privée en l'espèce une Fondation, peut avoir un intérêt à agir et mettre en cause la politique climatique d'un État ; 2- une association peut défendre un intérêt collectif qui dépasse les frontières nationales, Urgenda est fondée à revendiquer que les émissions néerlandaises ont des conséquences sur des personnes au-delà des frontières néerlandaises⁵⁰. C'est la reconnaissance implicite

d'un droit d'agir environnemental transnational ; 3- un devoir de diligence pèse sur l'État en matière climatique.

Sur le plan national, la réforme de l'action de groupe dans le cadre du projet de loi « Justice du XXI^{ème} siècle » pourrait présenter un grand intérêt pour la justice climatique. L'action de groupe interviendrait en présence d'une discrimination figurant dans une liste limitative définie par la future loi. Une discrimination prouvée constituerait à la fois une faute susceptible d'engager la responsabilité civile ou administrative de l'auteur.e du fait dommageable et une infraction pénale. Ce projet de loi est toujours en cours d'examen au Parlement.

Le CESE est conscient de l'importance pour la société civile d'exercer son droit à agir pour défendre l'intérêt général, dont la justice climatique fait partie.

Des principes économiques adaptés aux enjeux

En économie, plusieurs principes d'action peuvent être envisagés qui fondent la justice climatique comme stratégie.

Si l'on considère qu'il existe un lien étroit entre l'explosion des inégalités de revenus et de patrimoines et le changement climatique, car ce sont globalement les plus riches qui polluent le plus, la question de la redistribution des revenus contient un enjeu pour favoriser la réduction des GES. La fiscalité est une réponse indirecte intéressante mais insuffisante car elle agit sur une redistribution secondaire. En recourant à des instruments comme les conditions d'éligibilité aux appels d'offres publics, il serait possible d'agir également sur la distribution primaire de revenus, en dehors de leur plafonnement.

Cette condition d'éligibilité pourrait par exemple avoir pour objectif de faciliter l'accès aux appels d'offres publics des entreprises qui adoptent des critères objectifs et transparents d'encadrement des rémunérations de leurs dirigeant.e.s. Dans ce sens, le code de gouvernement des entreprises cotées AFEP-MEDEF préconise la mise en œuvre de principes de détermination des rémunérations et d'information sur celles-ci fondés sur la cohérence, l'équilibre au regard de l'intérêt général de l'entreprise, la prise en compte du contexte du métier et des marchés...

Pour le CESE, il faut également considérer la sécurisation de l'accès aux ressources élémentaires. La justice climatique implique un accès minimal aux ressources pour les plus démunis.e.s. De plus, afin de garantir des conditions de concurrence équitables, le CESE soutient le principe d'un cadre économique, social et environnemental lisible à long terme, au moins européen et à terme international.

Compte tenu des enjeux économiques associés au changement climatique, il faut enfin se pencher sur la notion de « taux d'actualisation »⁵¹, déterminant essentiel dans la justification des choix d'investissements qui affectent directement la justice climatique.

Pour le CESE, le taux d'actualisation utilisé dans la prise de décision économique doit mieux prendre en considération l'intérêt des générations futures. Il faut tenir compte de l'impact de nos décisions pour l'avenir, du décalage temporel entre la mise en œuvre des politiques publiques et leurs effets sur l'environnement, particulièrement dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

La justice sociale et la lutte contre la pauvreté au cœur de la justice climatique

Les principes d'égalité et de solidarité sont à la base de la justice sociale. Dans le contexte du changement climatique il est important de développer une approche intégrée et cohérente des droits fondamentaux en lien avec la protection des équilibres écologiques dont le système climatique fait partie.

Il faut être en phase avec les axes de la Déclaration relative aux droits fondamentaux des travailleur.euse.s, au programme relatif au travail décent et à la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

Dans cette perspective le CESE soutient une évolution des politiques publiques basée sur l'identification et la prise en compte de la vulnérabilité sociale. À cette fin le CESE recommande que :

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

Le rôle majeur de la recherche

Faire face au risque d'accroissement des inégalités liées au réchauffement climatique dans notre pays requiert un effort de recherche sur différents aspects.

L'adaptation au changement climatique - et cela vaut bien entendu pour toutes les couches de la population - sera d'autant plus efficace que les conséquences du réchauffement seront mieux cernées. Même si la qualité des projections aux échelles régionales progresse régulièrement, il est indispensable de continuer à les améliorer, aussi bien en France métropolitaine que dans les territoires ultramarins, en vue d'y optimiser les mesures d'adaptation. La réalisation de projections régionales, qui requiert de très grandes puissances de calcul, et leur synthèse, devraient être confiée à des équipes de chercheur.e.s sur la base de lettres de mission accompagnées de la mise en place de moyens dédiés. **Le CESE estime que l'expérience de rapports annuels sur le climat de la France au XXI^{ème} siècle, conduite de 2011 à 2015 dans ce contexte, devrait être poursuivie dans le cadre de la seconde phase du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).**

Les services climatiques, notion qui couvre « l'ensemble des informations et prestations qui permettent d'évaluer et de qualifier le climat passé, présent ou futur, d'apprécier la vulnérabilité des activités économiques, de l'environnement et de la société au changement climatique, et de fournir des éléments pour entreprendre des mesures d'atténuation et d'adaptation »

constituent un outil important de prévention des risques climatiques Leur développement tout juste amorcé est déjà l'objet d'une très forte compétition sur le plan international. **Le développement des services climatiques appelés à jouer un rôle important dans les stratégies d'adaptation au réchauffement climatique et de prévention des risques liés aux phénomènes extrêmes (vagues de chaleur, inondations, sécheresses, cyclones dans les territoires ultramarins...), doit être soutenu.**

Sur le plan des emplois, le CESE constate un manque d'études qualitatives et quantitatives permettant d'évaluer correctement leur évolution dans différents secteurs soumis aux aléas climatiques et dont les stratégies d'atténuation et d'adaptation sont encore en construction.

Le CESE recommande de faire des études nationales sur l'évolution des emplois dans ces secteurs.

Il existe de nombreuses études sur le lien entre changement climatique et pauvreté dont une synthèse très documentée « *Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* » a fait l'objet d'un rapport de la Banque mondiale sous la responsabilité d'un chercheur français Stéphane Hallegat. Les catastrophes climatiques sont déjà un obstacle à la réduction de la pauvreté et des recommandations y sont faites pour empêcher que les conséquences du changement climatique n'accroissent la pauvreté. Cependant ce rapport ne couvre pas l'Europe ni, plus généralement, les pays développés. **Le CESE recommande la réalisation d'études sur le lien entre pauvreté et changement climatique pour la France.** Elles sont quasiment inexistantes, alors qu'elles seraient très utiles à la mise en place de stratégies d'adaptation prenant pleinement en compte les aspects liés à la pauvreté.

Le CESE souhaite également que soient soutenus, en s'appuyant sur la stratégie nationale de la recherche, les travaux scientifiques qui visent à comprendre les facteurs et les évolutions d'une société ouverte aux dynamiques d'intégration pour lutter contre les inégalités⁵² dans un contexte de changement climatique.

Pour développer une stratégie ambitieuse de justice climatique, il est impératif de lever les incertitudes qui pèsent sur les composantes de la vulnérabilité⁵³. Or, la tendance dans les politiques publiques confrontées à de telles incertitudes est, au mieux, de se projeter à partir de la situation actuelle de vulnérabilité dans laquelle se trouve une population sur un territoire donné.

À l'inverse, les recherches menées sur les trajectoires de vulnérabilité⁵⁴ proposent de développer les connaissances de l'évolution des facteurs humains pour renseigner l'évolution de la vulnérabilité ce qui permet d'alimenter la prospective et donc de développer nos capacités d'adaptation.

Le CESE recommande de soutenir la recherche menée sur les trajectoires de vulnérabilité des territoires les plus exposés aux risques climatiques en y intégrant des critères sociaux d'exposition aux risques et en développant des prospectives pour lutter contre la maladaptation qui touche les populations les plus démunies.

B. Une ambition territoriale au-delà de la métropole : les enjeux et les « exemples » ultramarins

La diversité des situations

La stratégie nationale d'adaptation au changement climatique de 2006 prévoyait qu'il serait tenu compte des particularités de l'outre-mer. Le PNACC n'a cependant pas identifié de domaine qui lui soit dédié, la concertation préalable ayant fait apparaître le besoin d'approfondir encore la réflexion avant de définir des mesures spécifiques.

La difficulté majeure quand on souhaite aborder le droit des Outre-mer, quel que soit le sujet, est bien sûr la diversité des situations... et des statuts juridiques avec cinq régions d'outre-mer, cinq collectivités d'outre-mer, quatre terres australes et arctiques françaises (Kerguelen, Crozet, Saint-Pierre, Terre Adélie) et le statut particulier de la Nouvelle Calédonie.

Dans son rapport au Premier ministre et au Parlement de 2012 sur les Outre-mer face au changement climatique, l'ONERC a procédé à des analyses sectorielles des impacts. Il a effectué ses recommandations sur la base de ces analyses, sans que celles-ci se traduisent par un plan d'action. Le tableau de synthèse joint au rapport de 2012, qui en résume les principales mesures, figure en annexe.

La mission d'évaluation du PNACC souligne dans son rapport que « *le choix de ne pas différencier les Outre-mer avait permis aux directions d'administrations centrales en charge de porter les politiques d'adaptation et de prévoir presque systématiquement des mesures relatives aux Outre-mer* ». Elle relève cependant :

- que des travaux scientifiques complémentaires restent à opérer ;
- qu'un plan d'actions spécifiques reste à établir et « *à insérer au futur PNACC* » ;
- qu'un effort de solidarité nationale semble nécessaire pour renforcer les capacités locales « *ainsi que l'a indiqué le CESE* »⁵⁵ ;
- qu'il faut préciser les scénarios climatiques pour les Outre-mer.

Le CESE demande que soit réalisé le bilan des recommandations formulées en 2012 dont la synthèse est reproduite dans le tableau joint en annexe du présent avis. Il devrait être procédé à un examen, chaque fois que cela est pertinent, sous l'angle de la justice et des solidarités.

On retrouve toutefois dans l'Agenda des solutions publié par le ministère pour la COP 21 des projets menés dans l'ensemble des territoires d'outre-mer qui rejoignent les grandes thématiques retenues en 2012 : développement et protection des réservoirs de la biodiversité et des écosystèmes à terre et en mer, gestion intégrée du trait de côte et aménagement du littoral, préservation de la ressource en eau, prévention et gestion des catastrophes, gestion durable de la pêche.

La singularité ultramarine

Ce qui est particulièrement frappant pour les territoires ultramarins est qu'ils sont régis par des statuts particuliers qui devraient conduire à des normes d'aménagement, d'urbanisme, de constructions différentes. Or c'est loin d'être le cas.

Le code général des collectivités territoriales (articles L.4433-7 et suivant) prescrit des schémas d'aménagement des départements et régions d'outre-mer. Pourtant, les spécialistes du droit des risques naturels notent que « *Malgré la spécificité des risques naturels qui pèsent sur ces contrées lointaines du fait de leur situation géographique, l'article L.4433-7 ne fait que créer de ce point de vue, une passerelle avec les dispositions générales du code de l'environnement* »⁵⁶, sans que ces particularismes soient réellement pris en compte.

La Société française pour le droit de l'environnement (SFDE) a notamment mené une étude particulière sur la clarification des compétences institutionnelles en matière d'environnement qui conduit à différentes préconisations⁵⁷. **Le CESE souhaite que les départements et régions d'Outre-mer soient encouragés à exercer pleinement des compétences qui favorisent la protection de l'environnement considérant qu'il s'agit d'un facteur essentiel de résilience au réchauffement planétaire pour des territoires particulièrement exposés.**

La justice climatique doit également consister à reconnaître les spécificités de l'exposition aux risques et des vulnérabilités.

Le CESE estime qu'il faut renforcer le dispositif de consultation des autorités locales des départements et régions d'outre-mer (y compris autorités communales et intercommunales qui sont concernées par l'application des textes en matière de protection de l'environnement).

« - Il est souhaitable d'associer plus étroitement les autorités décentralisées à l'élaboration par l'État de certains plans et schémas. Une plus grande implication des autorités décentralisées peut résulter de l'utilisation de mécanismes de codécision, de délégation, d'expérimentation.

- Une problématique spécifique à la Guyane mérite en outre d'être soulignée. C'est celle de la participation des populations autochtones à l'élaboration de schémas et plus largement du droit de la protection de l'environnement. Dans ce DOM-ROM, des dysfonctionnements peuvent en effet naître de la coexistence des règles du droit commun et des règles coutumières.⁵⁸ »

Le CESE recommande vivement que les territoires ultramarins qui partagent des préoccupations communes développent des instruments de coopération entre eux pour soutenir mutuellement leur capacité de réaction et d'innovation au changement climatique et puissent ainsi les proposer aux pays tiers des zones concernées.

Le CESE insiste également sur l'importance de conclure des accords de coopération régionale qui contribueront, au travers du renforcement mutuel des capacités d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, à une plus grande solidarité régionale.

Enfin le CESE rappelle l'engagement de la France dans la stratégie européenne d'adaptation au changement climatique et le rôle important des fonds européens dans le soutien au développement des territoires ultramarins. **Le CESE recommande la mise en**

place de fonds dédiés à la justice climatique orientés vers le soutien à la résilience des territoires ultramarins en lien avec la protection des écosystèmes et à destination d'initiatives locales.

La contribution des Outre-mer à la stratégie nationale d'adaptation

Pour le CESE, les Outre-mer constituent à bien des égards de véritables laboratoires de l'adaptation aux changements climatiques ; d'abord parce que leur diversité de configuration géophysique, géographique... fait que les territoires ultramarins sont exposés à une multitude de risques. Ensuite et surtout leur capacité d'adaptation est, compte tenu de leur isolement, fortement liée à la connaissance de leur environnement et à leur capacité à anticiper et à se préparer à faire face à des événements climatiques.

Pour le CESE, il faut avant toute chose privilégier les actions suivantes, avec des instruments juridiques adaptés :

- développement d'une culture du risque pour stopper la densification en zone à risque, notamment le littoral ;
- réorganisation spatiale de l'habitat en lien avec la problématique ;
- prise en considération des risques environnementaux au sens large (réintroduction d'une vision plus écosystémique de la problématique des risques). Le CESE considère que la Stratégie nationale de la biodiversité est un instrument important pour soutenir une stratégie d'adaptation de court, moyen et long terme comme le relève le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les conséquences des changements climatiques en Outre-mer : « *Les aires marines protégées et les parcs nationaux constituent dans les outre-mer des instruments privilégiés de protection de l'environnement, qui sont à même d'apporter une contribution efficace aux stratégies d'adaptation pour la préservation de la biodiversité.* »

En tout état de cause, il convient pour le CESE de bien examiner les conditions particulières des Outre-mer, territoires surexposés aux risques, en veillant à leur appliquer des solutions adaptées. Le CESE plaide en faveur de la recherche de solutions innovantes tenant compte de la diversité des populations et des statuts des Outre-mer pour bâtir des stratégies et des politiques publiques d'adaptation efficaces.

C. L'engagement international de la France

Le CESE est attaché à l'engagement de l'État sous l'angle de la sécurité internationale et du statut des déplacé.e.s climatiques, ainsi qu'à travers son influence dans l'évolution du régime climatique international.

Comme l'ont déjà exprimé plusieurs avis du CESE⁵⁹, il faut considérer l'importance des déplacements liés aux désordres climatiques mais également souligner la situation des personnes qui ne peuvent migrer pour différentes raisons et se trouvent de ce fait dans des situations préoccupantes.

Sécurité et changement climatique

Vers le développement de la sécurité climatique

Un rapport à destination du ministère de la Défense de 2014 intitulé « Les conséquences du dérèglement climatique pour le ministère de la Défense »⁶⁰ énonce que « *Des territoires situés dans la zone d'influence française à sa périphérie ou à celle de son territoire ultramarin pourraient être déstabilisés par les conséquences du dérèglement climatique (aléas, adaptation). Si les liens entre changement climatique et conflits armés ne sont pour l'instant pas établis, le statut de multiplicateur de menace est reconnu par nos partenaires américain et britannique et par l'ensemble des travaux de recherche menés sur le sujet* ».

Le GIEC souligne quant à lui que le 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.

Le CESE considère que la sécurité est un enjeu majeur de réalisation de la justice climatique. **Il recommande 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.**

Le CESE recommande la prise en compte des risques climatiques (cf. liste en annexe n° 5) dans la production de documents stratégiques de défense.

Le CESE soutient le projet de désignation d'un.e représentant.e spécial.e pour la sécurité climatique rattaché.e 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.elle aura également pour fonction de collaborer avec les instances européennes.

La migration climatique

- La diversité des migrations et l'imbrication des facteurs. Un enjeu : choisir le déplacement

À cause soit d'événements climatiques extrêmes - inondations, sécheresses, cyclones, - soit de variations plus lentes - élévation du niveau de la mer, assèchement de lacs... - des personnes sont amenées à quitter, de façon temporaire ou permanente, l'endroit où elles vivent. La notion de « réfugié.e climatique », dont la définition reste assez floue, leur est souvent associée. Leur nombre risque d'augmenter avec l'accroissement anticipé de la fréquence des événements extrêmes et/ou de leur intensité, auquel s'ajoute la montée inéluctable du niveau des mers. S'appuyant sur un rapport des Nations Unies, le chiffre de 250 millions de « réfugié.e.s climatiques » d'ici à 2050, est souvent cité. Mais il s'avère qu'une estimation chiffrée est extrêmement difficile comme le souligne le dernier rapport du GIEC. D'après ce rapport - selon lequel les migrations peuvent aussi représenter une stratégie

d'adaptation efficace - la nature complexe et les causes multiples de ces migrations liées au changement climatique rendent difficiles des projections fiables de leur évolution.

Certain.e.s de ces migrant.e.s climatiques, en premier lieu celles et ceux du pourtour méditerranéen, pourraient choisir notre pays comme terre de repli et si possible d'accueil et c'est une donnée qui doit être anticipée puis pleinement prise en compte au plan national.

Le CESE recommande d'envisager la migration comme un moyen stratégique d'adaptation quand cela se justifie par rapport à des risques climatiques avérés. Elle doit alors reposer sur le consentement des populations concernées.

Pour prévenir les catastrophes humaines et être acceptées socialement, les déplacements doivent être anticipés. Il est important de prendre en considération non seulement les conditions économiques de ces déplacements mais aussi les conditions sociales.

Dans cette même perspective, le CESE recommande d'envisager des solutions foncières et assurantielles pour prévoir et organiser un déplacement « soutenable » pour les populations.

- Le statut des réfugié.e.s climatiques

Comme l'a déjà souligné le CESE dans son avis sur *les migrations internationales : un enjeu planétaire de 2015* « (...) les migrations revêtent de nouvelles formes avec par exemple, sous l'effet du changement climatique, des déplacés environnementaux. Or, le droit international sur les migrations et les réfugiés élaboré après la seconde guerre mondiale ne pouvait pas prendre en compte le fait que l'environnement allait devenir un facteur majeur de déplacement de populations. La Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951 ne reconnaît pas comme tels les réfugiés climatiques. Concrètement, c'est la question de l'adaptation à ces nouvelles situations des conventions internationales, signées il y a des dizaines d'années dans un environnement international tout autre, qui est posée et dont on peut penser qu'elle se posera encore avec plus d'acuité à l'avenir sous l'effet de la croissance des flux migratoires et de leur complexification. »

Ces migrations sont la conséquence d'activités anthropiques menées sur les territoires des États et en particulier, pour des raisons historiques, sur les territoires de pays développés.

Or, le droit international qui s'appuie sur le respect de la souveraineté de l'État prévoit que la compétence exclusive de l'État sur son territoire comprend aussi le droit à ce que son environnement ne subisse pas de dommages causés par des activités en dehors de sa juridiction. C'est à partir des précédents de la jurisprudence et des règles du droit international général que s'est élaborée cette règle reprise dans le principe 21 de la Déclaration de Stockholm selon lequel les États ont « le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ». Cette règle se retrouve au principe 2 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992⁶¹.

En conséquence le droit international de l'environnement fait peser sur l'État une responsabilité particulière à l'égard des États impactés par les activités nuisibles au système climatique résultant des activités qui se déroulent sur les territoires qui relèvent de sa juridiction. Cette responsabilité doit le conduire à assumer sa participation à la dégradation

de l'environnement mondial et notamment aux dérèglements climatiques, étant entendu que l'une de ces conséquences est celle des déplacements de populations victimes des changements climatiques. Dans cette perspective l'État doit assumer son rôle de soutien à ces personnes. Dans ce contexte, certain.e.s auteur.e.s préconisent la reconnaissance d'un « droit à l'asile environnemental » qui pourrait être une manifestation de la prise en charge de sa responsabilité. Pour eux, le droit à l'asile environnemental et donc climatique pourrait être acquis soit au titre de la solidarité du genre humain, soit au titre de compensation pour les préjudices environnementaux subis. Il pourrait prendre les formes d'une offre négociable de réinstallation établie en partenariat avec plusieurs États et impliquer des démarches et des engagements « en amont » c'est-à-dire en prévision de l'évolution des dégradations environnementales quand celles-ci sont progressives et donc susceptibles de faire l'objet d'une surveillance⁶².

L'ONU s'est déclarée favorable à la création d'un statut de réfugié.e climatique et la France a soutenu officiellement la démarche lors de la COP 21.

Dans cette perspective, conscient de la nécessité de prendre en compte le phénomène inéluctable des migrations en lien avec le changement climatique, le CESE recommande que le sujet du statut des réfugié.e.s climatiques soit mis à l'ordre du jour de la COP 22. La France pourrait recommander l'ouverture de négociations en vue de l'adoption d'un statut juridique pour les personnes déplacées victimes de catastrophes environnementales.

Le CESE recommande par ailleurs que la France demande au Conseil de sécurité, en application de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, 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 le CESE recommande d'envisager l'octroi du statut de réfugié.e climatique pour les personnes déplacées du fait des changements climatiques.

L'engagement de l'État dans les négociations internationales

En se portant candidate à l'organisation de la COP 21, la France a montré son attachement au processus de négociations mis en place par la convention climat dans le cadre d'un mécanisme onusien.

Pour notre pays, un premier niveau d'implication est celui de l'Europe, responsable des négociations en matière de climat et au sein de laquelle la répartition des efforts à réaliser d'ici 2030 pour respecter l'engagement de réduction de 40 % ne sera pas exempte de difficultés. Une participation à bon niveau - à partir de fonds publics, privés, public/privé - au financement des cent milliards de dollars que les pays développés se sont engagés à mettre chaque année à disposition des pays en voie de développement pour les aider à lutter contre le réchauffement climatique et à s'y adapter, est importante. **Le Conseil souhaite qu'une partie non négligeable de ces investissements soit orientée vers les populations les plus vulnérables et participe ainsi à la démarche de « justice climatique » à laquelle le Président Hollande a dit l'attachement de notre pays lors de la Conférence de Paris. Sur ces aspects « justice climatique », le CESE souhaite que les négociations climatiques et**

celles portant sur les objectifs du développement durable soient conduites de façon concertée. Enfin, la France se doit de continuer d'être active dans ces négociations tout en soutenant leur transparence et l'implication des parties prenantes.

Par ailleurs, ces négociations internationales - que ce soit pour le climat, la biodiversité ou les ODD - s'appuient sur des rapports produits par les communautés scientifiques concernées. **Une forte implication de scientifiques français dans les groupes de travail en charge de ces rapports (GIEC, IPBES...) qui a prévalu dans les années récentes, doit se poursuivre, voire s'amplifier sur certains thèmes. Cette implication passe par un soutien réaffirmé de l'État à la recherche publique et une sensibilisation des acteurs.rice.s de la recherche privée dont la participation à ces démarches d'expertise collective est tout à fait souhaitable.**

Dans son avis sur « *Réussir la conférence climat Paris 2015* », le CESE demandait le respect, par les onze États européens qui en avaient manifesté la volonté, de leur engagement de mise en place d'une taxe internationale sur les transactions financières. Il rappelait également que suite à la crise financière de 2008, le Fonds monétaire international a émis plusieurs milliards de dollars de droits de tirage spéciaux (DTS). Ceux-ci n'ayant pas toujours été convertis en devises par les pays qui les détiennent, ils pourraient être utilisés au profit du Fonds Vert pour le climat et des autres fonds chargés d'assurer le fonctionnement des mécanismes financiers de l'Accord de Paris.

Le CESE, rappelant ses préconisations de 2015, « **insiste pour qu'une part significative des sommes disponibles soit affectée, sous forme de subventions, à des projets qui ciblent les populations les plus vulnérables.** Bien évidemment, il conviendra de veiller à ce qu'il s'agisse de fonds publics additionnels et non d'un recyclage ou d'une ponction toujours tentante sur les programmes d'aide publique au développement ». Le CESE est également favorable à « la possibilité pour les collectivités locales de solliciter directement le Fonds Vert et plus largement les financements internationaux » et à « la possibilité pour les États concernés de solliciter le Fonds Vert lorsque des déplacements de populations liés aux conditions environnementales sont en jeu ».

Le Fonds Vert accordant des aides aux entreprises, le CESE souhaite que ces aides au secteur privé soutiennent prioritairement le développement du tissu économique local. Leurs conditions d'attribution doivent garantir le respect des dispositions des Conventions internationales relatives au respect des droits humains, des droits sociaux et de la protection de l'environnement.

Le CESE souligne également le rôle stratégique et la responsabilité de la France dans la protection des milieux marins considérant sa position de deuxième puissance maritime mondiale et le rôle essentiel des océans dans la lutte contre le réchauffement planétaire. **Le CESE recommande la prise en considération dans les financements climatiques de l'approche « carbone bleu »** en lien avec des objectifs de justice climatique dans la perspective de la COP 22.

L'investissement international, vecteur de justice climatique

L'investissement international est un facteur important de développement qui peut peser lourdement dans la mise en œuvre des politiques environnementales⁶³. En effet, il permet le transfert de technologies et amène des revenus fiscaux importants. Inversement, mal encadré, l'investissement peut aller à l'encontre des objectifs de lutte contre le changement climatique. L'engagement international de la France dans la justice climatique doit tenir compte de cet aspect. Il est essentiel de parvenir à des standards internationaux pour orienter le droit de l'investissement vers des projets écologiquement responsables, respectueux des populations et des écosystèmes impactés par les projets financés.

À cet égard le CESE recommande 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 climatique.

Par ailleurs, le CESE recommande que la France soutienne dans les traités d'investissement⁶⁴ une définition de l'investissement qui intègre les principes de justice climatique et respecte les politiques de lutte contre le changement climatique. En conséquence, l'arbitrage international devra s'ouvrir à d'autres critères pour apprécier les différends en matière d'investissement. La France doit soutenir cette ouverture au plan international. Le CESE recommande en particulier de soutenir les mécanismes de contrôle et de suivi des investissements en concertation avec les communautés locales et toutes les parties dont les intérêts sont impactés par les investissements.

II. CONSTRUIRE LA JUSTICE CLIMATIQUE EN FRANCE : DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE À UNE STRATÉGIE D'ADAPTATION AMBITIEUSE

Les deux axes de la lutte contre le réchauffement climatique - l'atténuation et l'adaptation - ont été érigés en priorités nationales depuis 2001⁶⁵. Ce combat de la France pour l'environnement est aussi un combat pour la cohésion de notre société.

Il est essentiel d'effectuer des choix clairs en définissant des priorités par secteur économique avec des objectifs assortis d'un calendrier de réalisation et dotés de moyens qui permettent de les atteindre. Éviter une aggravation des inégalités existantes ou la création de nouvelles inégalités constitue un objectif transversal majeur.

Les horizons temporels, les différents niveaux territoriaux d'action et leur articulation doivent être définis de manière concertée et en garantissant la cohérence des décisions, particulièrement importante pour mener à bien les politiques d'adaptation et de réduction des vulnérabilités.

La COP 21 a permis de faire connaître la multitude d'initiatives, de projets, de solutions qui émanent de l'ensemble des acteurs non-étatiques (collectivités, entreprises, organisations de la société civile...) et qui constituent « l'Agenda des solutions ». L'implication

de ces acteur.rice.s dans le développement de la justice climatique sera l'une des clefs de son efficacité. Il est donc essentiel d'amplifier et de soutenir cette mobilisation.

La France s'est résolument engagée dans la transition écologique. Il faut à présent qu'elle s'engage dans une transition sociale écologique qui s'appuie sur des politiques publiques repensées par rapport aux enjeux des changements climatiques qui frappent déjà notre société et qui, sans modification de notre modèle de développement, seront amplifiés. Le CESE encourage donc l'apparition d'instruments d'adaptation innovants (A) et le développement de politiques publiques porteuses de justice climatique (B).

A. De nouveaux instruments pour des politiques publiques intégrant les inégalités climatiques

Penser les politiques publiques en lien avec la justice climatique : le rôle du PNACC

Le plan national d'adaptation au changement climatique, adopté en 2011, couvre une période de cinq ans dont la première phase vient de faire l'objet d'une évaluation et de recommandations dans le cadre d'un rapport au Premier ministre et au Parlement publié sous l'égide de l'ONERC en juin 2016.

Au travers du PNACC, l'enjeu d'anticipation des effets du réchauffement climatique devient une préoccupation des politiques publiques. Il fixe un cadre national destiné à assurer leur cohérence au regard de l'objectif d'adaptation volontaire.

Compte tenu des incertitudes qui existent encore sur l'ampleur des changements, les mesures du plan sont principalement « sans regret » et réversibles. Au total, le PNACC comprend quatre-vingt-quatre actions déclinées en deux cent quarante-deux mesures qui relèvent du niveau national.

Le plan national ne couvre pas les actions territoriales d'adaptation qui relèvent des schémas régionaux.

En matière de prévention des risques, d'énergie, de transport, de santé, d'éducation et d'emploi, la justice climatique, au sens de la lutte contre les inégalités sociales ou territoriales n'apparaît pas en tant que telle comme une préoccupation du PNACC.

Elle semble bien en revanche prise en compte dans le domaine agricole, grâce à la création en 2013 d'un fonds national de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux et à l'affectation annuelle de crédits du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) à la gestion des risques climatiques.

Concernant l'urbanisme, la lutte contre la canicule en zone dense a fait l'objet de travaux exploratoires et de recherches dont certaines sont en cours, elles sont susceptibles de rejoindre la préoccupation de lutte contre les inégalités.

Dans son rapport de juin 2016, l'ONERC se réfère explicitement à différents avis transversaux sur l'adaptation au réchauffement climatique dont celui publié par le CESE en 2014. Le CESE est en phase avec les recommandations générales de ce rapport « *de mieux articuler les différentes échelles de l'action, d'identifier et de développer les synergies sectorielles*

et d'explorer plus avant les domaines encore peu mobilisés ». Il rappelle son souhait que les travaux sur « le climat de la France au XXI^{ème} siècle » dont le bilan est présenté dans le rapport de l'ONERC, soient poursuivis dans le cadre d'une lettre de mission (cf. supra, le rôle majeur de la recherche).

Au vu du présent avis, le CESE y ajoute des recommandations spécifiques aux aspects « justice climatique » dont il souhaite qu'elles soient mises en œuvre dans la seconde phase du PNACC :

- **le CESE recommande que la justice climatique soit intégrée au schéma du PNACC. Il soutient également la nécessité d'un plan plus ambitieux et mieux articulé ;**
- **le PNACC devrait également être intégré dans la politique de lutte contre la pauvreté pour garantir une synergie entre les mesures proposées ;**
- **enfin le PNACC doit prévoir des instruments d'évaluation des politiques et des mesures pour lutter contre le changement climatique au regard de leurs bénéfices pour les personnes 20 % les plus pauvres afin de s'assurer que ces mesures ne creusent pas les inégalités.**

Pour une meilleure intégration de la justice sociale et intergénérationnelle dans les programmes et projets d'investissements

Les études d'impact climat : un instrument à développer

En France depuis 1976 et dans toute l'Union européenne depuis 1985, l'étude d'impact environnemental est prescrite pour les projets susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur l'environnement (directive initiale 85/332/CEE, révisée par la directive 2014/52/UE). Cette obligation a été étendue aux plans et programmes définissant le cadre de réalisation de projets, par la directive 2001/42/CE. Dans les deux cas, les impacts climatiques sont explicitement cités parmi les impacts environnementaux à prendre en compte dans l'analyse des conséquences prévisibles du projet ou du programme, et dans la définition des mesures destinées à les maîtriser.

Le CESE recommande qu'il soit demandé aux maîtres d'ouvrage d'apporter une attention particulière, dans les études d'impacts, à la question de ceux affectant les populations les plus défavorisées et des moyens pour les éviter ou les réduire.

Les évaluations socioéconomiques des projets d'investissement :

Le cadre méthodologique de l'évaluation ex ante devrait être modifié pour une meilleure prise en compte des plus pauvres et des générations futures.

Tous les investissements dans des infrastructures de transport d'un montant supérieur à un seuil fixé par le code des transports (actuellement environ quatre-vingt millions d'euros) doivent faire l'objet d'une évaluation socioéconomique répondant à des règles précises. Il en est de même, depuis un décret du 23 décembre 2013, pour tous les investissements publics

faisant appel à un financement de l'État ou d'un de ses établissements publics dépassant vingt millions d'euros.

La méthode consiste généralement à calculer une « valeur actualisée nette » ou un taux de rentabilité interne de l'investissement à sa mise en service, par addition de toutes les dépenses et toutes les recettes prévues, actualisées, et augmentées de l'évaluation monétarisée des « externalités », c'est à dire des conséquences du projet ne se traduisant pas directement par des effets monétaires (bruit, temps gagné ou perdu, émissions de gaz à effets de serre, etc.). Cette méthode pose, au regard de la question de la justice climatique, deux questions importantes :

- le calcul de la valeur actualisée nette donne (sous réserve bien sûr de la validité des hypothèses et paramètres utilisés) une évaluation globale de « l'utilité sociale » du projet, positive ou négative selon le signe du résultat du calcul. Mais ce résultat ne dit rien sur la dispersion des effets positifs ou négatifs du projet sur chacune des personnes ou chacun des groupes de personnes concernés. Or un projet, même si son utilité globale sanctionnée par la déclaration d'utilité publique est reconnue, a généralement des effets redistributifs entre territoires ou entre catégories d'utilisateur.ice.s, et donc entre catégories sociales ;
- l'actualisation du projet à l'année de la mise en service, nécessaire pour tenir compte de la comparaison entre dépenses ou recettes présentes et futures, repose sur le choix d'un taux d'actualisation. Ce taux, qui traduit la préférence pour le présent par rapport au futur, est fixé depuis 2005 pour les dépenses de l'État à 4 %, avec décroissance régulière au bout d'une trentaine d'années seulement. Cela signifie qu'on regarde comme équivalentes une dépense de 1€ à l'année n et une autre de 1,04 € à l'année $n+1$. Ce taux traduit une « préférence pour le présent » élevée : Nicholas Stern, dans son rapport de 2006 sur l'économie du changement climatique, avait retenu un taux d'environ 1,3 %. À titre indicatif, le même impact de un million d'euros dans 30 ans est pris en compte pour 165 000 € au taux de 4 %, et pour 680 000€ au taux de 1,3 %, traduisant donc une attention à l'avenir quatre fois plus forte⁶⁶.

Ces deux aspects méthodologiques, invisibles pour les utilisateur.ice.s se limitant au résultat du calcul indiquant que le projet est justifié ou non, nécessitent un réexamen de fond.

Le CESE recommande à l'État de revoir les règles d'évaluation socioéconomique des projets d'investissements qu'il 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. Cette attention à l'équité doit compléter l'exigence préalable d'efficacité de l'ensemble des investissements publics en faveur de la lutte contre le changement climatique.

Les péréquations sociale, financière et fiscale

Dans son avis sur *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, le CESE soulignait que les changements climatiques « n'affecteront pas l'ensemble du territoire de la même manière et auront des répercussions différentes sur les territoires selon leur situation géographique, leur capacité d'adaptation naturelle et humaine et leur niveau de développement économique ». Les territoires ne sont d'ailleurs pas tous concernés par les mêmes risques.

C'est pourquoi il est important de territorialiser les politiques publiques en la matière, de les lier aux questions environnementales, aux questions économiques de développement local, ainsi qu'aux questions sociales pour traiter les inégalités. Or l'État a la responsabilité de la cohésion nationale, à laquelle participe la réduction des inégalités territoriales. Depuis la révision constitutionnelle de mars 2003, l'article 72-5 de la Constitution dispose d'ailleurs que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Pour éviter l'accroissement des inégalités entre les territoires, une redistribution des moyens est indispensable. La péréquation financière constitue un enjeu majeur pour réduire les inégalités territoriales.

Dans le même avis, le CESE a constaté non seulement l'importance de la « péréquation sociale », mais aussi sa contribution à la réduction des inégalités territoriales : « Lorsque l'on regarde le budget global de la « Sécurité sociale », à travers toutes ses branches, on prend conscience que, non seulement notre modèle de « répartition » joue au bénéfice des personnes, mais a de fait un impact non négligeable sur l'« économie endogène » des territoires et contribue directement à la réduction des inégalités territoriales... »

Le CESE demande de mieux évaluer le rôle de « péréquation sociale » joué de fait par les transferts sociaux et de mettre en place sur chaque territoire, une politique adaptée d'accueil pour les populations concernées, en cohérence avec le diagnostic territorial établi.

Dans son avis *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, le CESE a rappelé que « si les politiques budgétaires, fiscales et économiques sont à juste titre mobilisées en matière de changement climatique, il est néanmoins indispensable, comme pour toute autre politique publique, avant toute mesure nouvelle de procéder à de sérieuses études d'impact économique, social et environnemental ».

L'avis soulignait à cet égard que l'inscription dans la loi de transition énergétique d'un élargissement progressif de la part carbone dans la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et dans la TIC sur le gaz naturel a été insuffisamment préparée. Eloi Laurent l'a confirmé lors de son audition devant la section, la montée en puissance de la taxe carbone en France devrait la conduire à atteindre progressivement 100 € la tonne en 2026. Or il n'est pas prévu à ce stade de mécanisme d'aménagement social de cette fiscalité carbone, qui deviendra de plus en plus lourde à supporter par les assujettis.e.s. Il en résultera

un fort risque d'aggravation des inégalités sociales et un mécontentement qui pourrait conduire à la remettre en cause dans son principe même.

Le CESE souhaite que la fiscalité carbone puisse être aménagée socialement grâce à l'établissement d'un système de progressivité.

D'une manière plus globale, l'avis du CESE sur *Financer la transition énergétique et écologique* a rappelé que pour être accepté, l'effort de financement nécessaire à la transition doit être porté équitablement et être accompagné d'une réduction des inégalités. L'observation historique des politiques environnementales montre que leur financement a été supporté soit par l'application directe du principe pollueur-payeur (taxe générale sur les activités polluantes, taxe d'aménagement...) soit par le consommateur (redevances sur l'eau, redevance pour pollution diffuse, CSPE...), soit par le contribuable (financement par le budget général).

Les politiques assurantielles

Une étude a été réalisée par le secteur de l'assurance dans le cadre de la préparation de la COP 21 (Changement climatique et assurance à l'horizon 2040). Pour la période 2008-2013, elle fait état d'un coût pour les assureurs de 48 milliards en euros constants pour les sécheresses, les inondations, la submersion marine et les tempêtes. D'ici 2040, le coût supplémentaire pour l'assurance du fait des dommages matériels causés par les événements climatiques serait en hausse de 90 % par rapport au montant des dégâts cumulés des vingt-cinq années précédentes.

Le code de l'assurance prévoit que les conséquences financières d'une catastrophe improprement appelée naturelle, comme d'une catastrophe technologique, sont couvertes, à certaines conditions, par un régime particulier. Selon l'article L-125, les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'État et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles. Concrètement, tous les contrats d'assurance de biens (multirisques habitation, multirisques entreprise, multirisques automobile...) comportent obligatoirement une garantie qui prend en charge les dégâts occasionnés par le vent (chute d'arbre, toit endommagé ou arraché, mobilier détérioré par la pluie suite à un dommage de toiture, etc.).

La déclaration de catastrophe naturelle est en revanche nécessaire pour les dégâts causés par une inondation, par exemple un débordement de cours d'eau, ainsi que pour les sécheresses, les mouvements de terrain, les avalanches et les séismes. L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (CATNAT) a été créé par la Loi du 13 juillet 1982. Il a permis une couverture des risques naturels qui n'étaient, jusqu'alors, que très peu assurés. Son instauration s'est fondée sur le préambule de la Constitution de 1946, qui dispose que « *la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ». Des surprimes en provenance des contrats multirisques habitation et assurance d'un véhicule permettent de

financer les indemnisations. L'État et la Caisse centrale de réassurance (CCR) constituent la clef de voûte de ce système, la garantie de l'État jouant en dernier ressort et la CCR effectuant des provisions. En 2000, les cyclones ont intégré le régime CATNAT car les dommages subis cessaient d'être assurables.

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier, soutient quant à lui le financement des mesures de réduction de la vulnérabilité, notamment les différentes planifications relevant des collectivités publiques. Il est alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance des personnes morales et physiques (habitation, véhicule, pertes d'exploitation) en lien avec la garantie « catastrophe naturelle ». Son périmètre n'a cessé de s'élargir.

D'une manière générale, l'assurance est un marché concurrentiel où les client.e.s qui sont dans une même classe tarifaire payent le même prix. La segmentation du marché en classes tarifaires permet de faire payer le juste prix du risque aux mêmes profils, instaurant ainsi une solidarité aléatoire entre les assuré.e.s situé.e.s dans une même classe tarifaire. À l'opposé de cette assurance de marché, il est possible d'instaurer en dehors de lui un système où les assuré.e.s bénéficient pour le même prix d'une garantie de type sociale.

La plupart des pays sont dans un système d'assurance de marché⁶⁷.

Selon M. Nussbaum et M. Delcamp, respectivement directeur de la mission pour la connaissance et la prévention des risques naturels des sociétés d'assurance (MRN) et directeur adjoint des risques et des responsabilités à la FFSA, auditionnés en section, les « mauvais risques » ont une propension à ne pas s'assurer, avec des effets pervers qu'on appelle anti-sélection ou sélection adverse alors que les « bons risques » bénéficient d'une prime minorée, incitant de la sorte à la prévention.

Inversement une surprime ou un refus d'assurance ne peuvent se justifier qu'en accord avec les pouvoirs publics sur la base de documents de planification.

Les auditionnés ont soulevé un certain nombre de points qui leur paraissent préoccupants. Tout d'abord, les pourcentages des primes qui financent les catastrophes naturelles sont fixes quel que soit le point du territoire où se trouvent les biens assurés et quelle que soit leur nature, ce qui mérite réflexion en termes de justice et d'équité.

Les franchises applicables sont elles aussi relativement faibles, toutefois elles sont augmentées sensiblement lorsque des arrêtés de catastrophe naturelle interviennent concernant des zones où aucun PPR n'est adopté ou entrepris. Cela reste exceptionnel.

Ils s'interrogent également sur les critères objectifs de déclenchement de la garantie CATNAT par arrêtés ministériels. Ils font observer que rien ne garantit que les critères utilisés garantissent l'égalité de traitement entre les territoires.

Enfin, le niveau de prélèvement actuellement opéré sur les contrats pour couvrir les catastrophes est insuffisant pour faire face à une augmentation importante du coût des dommages. Cela n'est pas sans effet sur la solidarité intergénérationnelle : en cas d'évènement climatique majeur, par exemple, ce n'est pas l'assuré.e mais la.le contribuable qui paiera avec son imposition de l'année en cours la prise en charge par la solidarité nationale de ce qui

n'aura pas été provisionné en assurances. Concernant la prévention, ils estiment que 40 € par an et par habitant.e seraient nécessaires pour financer les projets locaux.

Le Conseil rappelle qu'il a souhaité dans son avis sur l'adaptation au changement climatique que les professionnel.le.s du secteur mettent en place un système de bonification des primes des assuré.e.s qui s'engageraient dans des démarches d'adaptation par la réduction volontaire des vulnérabilités de leurs biens et activités, et à l'inverse, un malus pour les situations potentiellement dangereuses à l'avenir. De même, **le Fonds de prévention des risques naturels majeurs doit pouvoir favoriser les acteur.rice.s qui ont engagé une démarche de prévention.**

Le CESE souhaite qu'une réflexion soit conduite sur l'augmentation des franchises à laquelle conduit l'absence de PPR, sur les conditions de cette augmentation (PPR approuvé ou en cours de réalisation), sur son montant et ses modalités (modulation à la discrétion des assureur.euse.s...) et sur la situation des assuré.e.s, dont la capacité d'action ou d'influence sur les maîtres d'œuvre du PPR est très faible. Le processus de prescription, d'approbation et de mise en œuvre des PPRI (risques d'inondations), des PPRL (risques littoraux) et des PPRN (risques naturels) devrait être accéléré, et les plans de prévention anciens actualisés (certains peuvent avoir plus de vingt ans).

Le CESE soutient l'idée que l'indemnisation des frais de relogement des victimes dont la résidence principale a été sinistrée puisse intégrer le régime des catastrophes naturelles.

Le « livre blanc pour une meilleure prévention et protection contre les aléas naturels » de l'Association française de l'assurance souligne que la hiérarchie des périls va évoluer : les phénomènes de retrait-gonflement des sous-sols liés à la sécheresse et les phénomènes de submersion sur les côtes présentent les plus fortes évolutions prévisibles en termes de fréquence et d'intensité. **Le CESE considère qu'il devient urgent à l'horizon 2040 de préparer la refondation de la couverture des risques climatiques en général et du régime de catastrophe naturelle en particulier, à la fois pour maintenir la solidarité nationale et pour permettre aux plus pauvres d'accéder à l'assurance, via le système de marché ou une couverture sociale. Le CESE recommande que le secteur des assurances poursuive son effort de transparence sur l'évolution des coûts de l'assurance et du niveau des primes en délivrant l'information aux assuré.e.s.**

B. Des choix ambitieux de développement économique, social (santé) et environnemental porteurs de justice climatique

La justice climatique prend corps dans des évolutions profondes de nos modes de développement et implique de repenser la structuration de l'activité économique à partir des conséquences des changements climatiques. Une stratégie d'adaptation nationale en phase avec les impératifs de la justice climatique implique de modifier les orientations majeures du développement sous l'angle de l'aménagement du territoire, des financements et des programmes d'éducation pour développer la conscience environnementale indispensable à la préparation de notre société à l'adaptation.

Structuration de l'activité économique en lien avec l'adaptation

Aménagement du territoire et changement climatique

Depuis la promulgation le 7 août 2015 de la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) les régions disposent en propre de compétences qui leur permettent, si elles le souhaitent, de développer des politiques locales de lutte contre les inégalités dans une optique de justice climatique.

En matière d'aménagement du territoire et d'environnement, la région doit élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Celui-ci fixe les objectifs en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, toutes thématiques où elles peuvent de toute évidence développer des actions de lutte contre les inégalités.

Le SRADDET fixe également les objectifs de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de lutte contre la pollution de l'air et de biodiversité. Ses objectifs s'imposent aux documents d'urbanisme des communes et des intercommunalités. Ce schéma a vocation à regrouper les schémas existants - dont les Schémas régionaux climat, air, énergie (SRCAE) et les Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) - conférant à la région un rôle primordial pour penser l'espace, les ressources et leur gestion.

À l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les plans climat énergie territorial (PCET) deviennent les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) : la question de l'air est ainsi intégrée dans les stratégies des politiques climats des territoires. Ces plans devront être élaborés à l'échelle des EPCI à fiscalité propre rapidement, avant la fin 2018 au plus tard.

On rappellera que les SRADDET et les PCAET devront comporter un volet relatif à l'adaptation. Ceux des SRCAE et des PCET ont été considérés comme faibles.

Les compétences des départements, quant à eux, sont désormais ciblées sur la solidarité sociale et territoriale. La loi NOTRe réaffirme les compétences sociales des conseils départementaux.

Au vu de ce rapide panorama, et des modalités territoriales de déclinaison des politiques climatiques, de développement économique et de solidarité, on ne peut que constater que les différents niveaux de collectivité doivent collaborer. Le PNACC actuel n'a pas impliqué les collectivités territoriales.

Le CESE propose que l'élaboration du prochain PNACC comprenne une phase de concertation approfondie avec les collectivités qui auront à en décliner les grandes orientations sur leurs territoires.

Comme le souligne le rapport d'évaluation du PNACC, « *la coordination de l'État avec les régions prend un tour nouveau de plus en plus crucial pour le bon déroulement de l'adaptation du pays* ». **Le CESE souhaite que ces schémas régionaux et les plans climat ouvrent leurs principes d'action à la notion de justice climatique. Le CESE recommande une**

articulation des schémas régionaux avec le PNACC, avec une implication du.de la préfet.e de région et un objectif de justice climatique entre les territoires.

Orientations des financements: prévention, information, culture du risque

Le développement d'une véritable culture de l'adaptation aux changements climatiques chez les acteur.rice.s est indispensable, elle n'est pas plus présente en France métropolitaine que dans les Outre-mer.

Les risques dérivés des changements climatiques et leurs incertitudes demeurent difficiles à cerner quant à leur forme, la portée de leurs effets dans les territoires et la probabilité de leur survenue ou de leur répétition. Les mesures d'adaptation et de gestion des risques dépendront donc des évaluations réalisées au niveau territorial pertinent.

Le Comité de la prévention et de la précaution (CPP) observe dans son avis *Adaptation aux changements climatiques, acceptabilité des gouvernants et risque* de 2013 que la gestion du risque par les acteur.rice.s, en particulier les collectivités publiques, doit impliquer l'ensemble des parties prenantes, non seulement à l'évaluation du risque mais encore aux décisions.

Pour que la culture du risque, telle qu'elle existe dans certains pays par rapport aux risques naturels par exemple, puisse s'enraciner dans notre pays, le CESE rappelle qu'elle doit être partie intégrante de l'éducation à l'environnement et au développement durable, dans les programmes scolaires, les modules de formation continue, ainsi que dans le cadre de l'éducation non formelle.

Le CESE rappelle également qu'il juge nécessaire une éducation des acteur.rice.s et des citoyen.ne.s vis-à-vis des risques, systémiques en particulier. Cela passe prioritairement par une action pédagogique en direction des populations, en particulier les plus exposées sur le court et sur le long terme, ainsi que des publics les plus précaires.

Dans l'esprit de son avis sur l'adaptation au changement climatique, le CESE est en phase avec les recommandations suivantes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dans son rapport d'évaluation :

- **organiser une concertation sur l'acceptation des risques ;**
- **entamer une réflexion sur la gestion en phase de transition des milieux susceptibles d'être durablement affectés par les effets du changement climatique ;**
- **inscrire dans les contrats de service public la réalisation d'analyses ou d'études d'adaptation au changement climatique, afin de préciser le niveau de résilience accessible pour les secteurs fournissant des biens publics essentiels (électricité, transports...);**
- **lancer dès 2016 l'étude d'identification des filières industrielles les plus impactées par le changement climatique.**

Concernant le PNACC, le CESE rappelle que le suivi de son budget s'est révélé très approximatif : montants affectés sur la base d'estimations, évaluation incomplète des moyens nécessaires pour l'ensemble des actions, montant global non ventilé par thèmes,

suivi financier de la mise en œuvre par les ministères aléatoire (pas de suivi spécifique, approche incomplète...).

Le CESE recommande de doter le prochain PNACC d'un véritable plan de financement, d'une gestion prévisionnelle des moyens affectés cohérente et d'instruments de suivi de son exécution budgétaire.

Politiques de soutien à l'innovation technologique et sociale

Le rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation publié en janvier 2016 par France Stratégie et intitulé « *Quinze ans de politiques d'innovation en France* » relève que « *L'innovation n'est pas qu'une affaire de chercheurs et d'ingénieurs. Elle repose sur bien d'autres compétences financières, commerciales, managériales, etc. - qui mettent en jeu la créativité des personnels et donc supposent une main d'œuvre qualifiée et motivée. En rend compte la notion de « classe créative ». Elle suppose aussi que les partenaires et clients - publics comme privés - des innovateurs soient eux-mêmes réceptifs au changement, y compris lorsque celui-ci appelle des transformations managériales et organisationnelles d'ampleur. Elle requiert enfin que la société dans son ensemble soit tournée vers l'avenir : on ne développe pas une économie d'innovation au sein d'une société habitée par la nostalgie* ».

Le changement climatique ne permet pas la nostalgie : il nécessite une mobilisation forte de la société qui ne sera totale que si la cohésion sociale est maintenue et renforcée.

Le CESE rappelle que dans son avis sur *La transition énergétique 2020-2050 : un avenir à bâtir, une voie à tracer*, il avait appelé au développement d'une recherche et de stratégies de R&D bénéficiant d'une vision sociologique et politique appuyée par les sciences humaines. Il préconisait - et cette préconisation reste particulièrement d'actualité - que soit développé, dans le cadre d'une recherche pluridisciplinaire et pluraliste sur la sobriété énergétique, ses coûts et ses conséquences sociologiques, politiques et psychologiques, un réseau associant au travers de chaires universitaires la recherche en sciences humaines aux sciences de l'ingénieur.e et économiques.

Le CESE préconise aujourd'hui de réaliser le même effort sur l'intégration de la vulnérabilité et de l'adaptation. Les projets pourraient inclure les évolutions du comportement, l'acceptabilité sociale, le lien entre précarité, pauvreté et changement climatique...

Le CESE observe que le rôle des collectivités territoriales et en particulier des régions s'accroît dans les politiques d'innovation. Ces dernières sont désormais compétentes pour le développement économique de leur territoire et seules responsables de l'attribution des aides aux entreprises. Cela suppose un effort de spécialisation des régions.

Le CESE demande un renforcement de la coordination de l'action des différents échelons publics en vue de plus d'efficacité, et le développement de partenariats en matière de R&D entre les acteur.rice.s public.que.s et les entreprises qui en ont les capacités en vue de développer de nouvelles filières.

La lutte contre le changement climatique est une priorité des politiques publiques. **D'une manière générale, le CESE considère que les soutiens à la R&D et à l'innovation devraient favoriser des investissements dans l'économie, en particulier dans l'industrie**

et les services, permettant de commercialiser des produits à fort impact en termes d'atténuation ou d'adaptation.

L'éducation à l'adaptation

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

Elle participe à la fois de la conscience environnementale pour soutenir les efforts d'atténuation et du développement de la capacité d'adaptation à l'échelle individuelle ou collective.

Dans la mandature précédente, le CESE a manifesté son intérêt pour les questions relatives à l'Éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD) notamment dans le cadre de la préparation d'avis consacrés au changement climatique et à la biodiversité. Il a réalisé un avis sur le sujet intitulé « L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique ». Cet intérêt ne se dément pas dans la mandature 2015-2020.

Dans cet avis, le CESE soulignait que l'un des objectifs de l'EEDD est de favoriser globalement une approche pluridisciplinaire comme méthode de formation au développement durable et à la citoyenneté (compréhension des enjeux, éducation à la complexité, à la responsabilité, à la participation...).

Les modules de formation initiale et continue commencent à intégrer dans certains secteurs des thèmes spécifiques comme la biodiversité, les bilans-carbone, mais aussi des éléments sur la Responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Du point de vue du CESE, la RSE devrait être l'un des outils permettant aux entreprises de répondre aux attentes de la société dans une perspective de développement durable.

Dans cette période de transition écologique, des activités et des emplois disparaissent, se transforment, d'autres se créent. Des modèles économiques antérieurs, des modes de productions sont appelés à changer. L'EEDD a vocation à contribuer à la mise en perspective de ces changements économiques et sociaux, en lien avec les enjeux environnementaux et en particulier le changement climatique. L'EEDD doit être articulée autant que possible avec la réflexion sur l'évolution des métiers, les nouveaux métiers et les formations correspondantes.

Le CESE notait dans son avis que l'ensemble des secteurs (industrie, agriculture, services, artisanat, associations...) est concerné et encourageait la mise en œuvre concrète de cette évolution de la formation à l'EEDD dans une logique de filière.

Dans le prolongement de cette réflexion, **le CESE renouvelle son souhait que dans le cadre des modules de formation continue soient abordées des thématiques comme la modification des modes de vie, de consommation, de distribution et de production dans le but d'économiser les ressources, de réduire les impacts environnementaux et sanitaires de notre modèle de développement, tout en favorisant l'activité économique et les emplois.**

Des politiques sociales engagées

Le changement climatique, enjeu de santé publique nationale : le choix de la prévention

De nombreuses pathologies apparaissent et sont susceptibles d'évoluer avec le changement climatique⁶⁸. S'ajoutent aux manifestations climatiques plus ou moins extrêmes, les modifications des milieux (dégradations de la qualité de l'air, modification de la biodiversité... favorisant la survie et la multiplication de micro-organismes pathogènes, mais aussi des effets indirects, liés aux dégradations sociales et économiques des sociétés (diminution de la qualité des systèmes de santé, phénomènes migratoires...). Dans tous les cas et dans tous les pays, l'exposition et la vulnérabilité à ces risques varient en fonction des inégalités territoriales et sociales.

Or, dans les sept articles de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui traitent des droits sociaux, figure le droit à la satisfaction des besoins fondamentaux en matière de santé. Au niveau national, le préambule de la constitution de 1946 inscrit parmi les droits sociaux, celui à la protection de la santé dans une série d'articles consacrés par le Conseil constitutionnel à la constitution de 1958. Enfin la Charte de l'environnement (2004), intégrée en 2005 dans le bloc de constitutionnalité du droit français, consacre le droit à un environnement respectueux de la santé.

Cette conjonction d'un droit reconnu et d'inégalités de santé avérées face aux effets du réchauffement climatique justifie de prendre toutes les mesures appropriées pour les atténuer, sinon les éradiquer.

C'est au regard de ce constat que le CESE soutient l'idée de l'économiste Eloi Laurent : « c'est grâce au lien climat/santé que la justice climatique doit se développer en France, en s'appuyant sur ce qu'il appelle «le double dividende climat/santé », l'atténuation du changement climatique constituant une opportunité pour améliorer la santé dans le monde, voire même le développement humain. La place de l'environnement dans les inégalités sociales de santé s'accroît alors que le droit à la santé, consacré dans les principes de notre droit, peut fonder une justice climatique. La justice climatique étant un des éléments de la justice environnementale, laquelle consiste à repérer, mesurer et corriger les inégalités environnementales qui se traduisent par des injustices sociales, le CESE considère que la santé a vocation à être une des clés des politiques qui conduisent à plus de justice environnementale. Il partage l'idée suivant laquelle, grâce au lien santé/climat, il est possible de démontrer que des actions conduites au niveau national produisent des bénéfices.

Par ailleurs, le CESE estime que le lien santé/climat représente un enjeu important en termes de communication en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique, en établissant le lien entre l'écologie et le social. C'est par la santé que l'on doit rappeler que le véritable objectif des politiques d'adaptation est la préservation de l'hospitalité de la planète pour les humains, particulièrement les générations futures.

Sur les questions encore récentes des liens entre réchauffement climatique et santé et les conséquences des politiques mises en place quant à leur efficacité et leurs éventuels effets pervers en termes d'inégalités les informations sont encore très parcellaires. **Le CESE**

préconise 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.

Le lien entre les vagues de chaleur et la surmortalité commence à être documenté dans de nombreux autres pays (États-Unis, Russie...). Cette surmortalité dépend de la durée de l'exposition, de l'existence d'îlots de chaleur urbains et des facteurs de vulnérabilité individuels (âge, isolement, niveau économique, maladies associées, capacités d'atténuation). Le CESE réitère la préconisation faite dans son avis sur l'adaptation au changement climatique : *« les îlots de chaleur urbains doivent aujourd'hui être analysés en termes de risques et d'enjeu de santé publique pour les populations urbaines. C'est pourquoi notre assemblée estime indispensable de combiner les approches de vulnérabilités (vieillesse de la population, maladies respiratoires urbaines, pollen...) avec les choix d'urbanisme d'une part, les normes techniques des équipements et des bâtiments d'autre part (...) [Elle] appelle tout particulièrement dans ce domaine à une intégration des connaissances. »*

Le CESE estime que la sélection des stratégies les plus efficaces et l'allocation optimum des ressources suppose des évaluations interdisciplinaires préalables de l'efficacité des mesures déjà en place pour réduire les impacts de la chaleur et des événements climatiques extrêmes. Ces évaluations sont indispensables pour améliorer la résilience des systèmes de santé⁶⁹.

En complément, il soutient l'idée d'une évaluation des impacts sanitaires potentiels des politiques d'atténuation afin de s'assurer de leur absence de répercussions importantes néfastes sur la santé publique et d'identifier leurs synergies négatives ou positives. D'une façon générale, ainsi que le souligne l'Atelier international changement climatique et santé, *« les mesures d'adaptation et d'atténuation des conséquences sanitaires du changement climatique doivent faire preuve de solidarité et viser à réduire les inégalités sociales de santé aux niveaux locaux (par exemple, au sein d'une ville) et globaux ».*

Le CESE observe que le plan national santé environnement (PNSE 3) 2015-2019 est articulé avec les autres démarches structurantes du domaine santé-environnement, notamment le Plan national d'adaptation au changement climatique. Le PNSE se concentre par conséquent essentiellement sur des thématiques comme les risques d'épidémies, les stratégies locales de lutte contre les vecteurs de maladies transmissibles, etc. Le CESE se réjouit du fait que la problématique des territoires d'outre-mer soit abondamment traitée compte tenu de leur exposition et de leurs vulnérabilités avérées. En revanche, notre assemblée regrette que la caractérisation des expositions à l'échelle des territoires en tenant compte des inégalités de vulnérabilité des populations se résume à la prise en compte des enfants et des femmes enceintes. De même est-il dommage qu'aucune référence ne soit faite aux risques climatiques dans la partie relative à la caractérisation des inégalités

environnementales et territoriales de santé, qui ne prennent en considération que les activités humaines actuelles ou passées.

Le CESE regrette la non-pérennisation de l'orientation affirmée dans le PNSE 2 (2009-2013), à savoir « *la prise en compte et la gestion des inégalités environnementales, c'est-à-dire la limitation des nuisances écologiques susceptibles d'induire ou de renforcer des inégalités de santé* ». Cette orientation, dans sa déclinaison, aurait pu comporter un volet sur les effets du réchauffement climatique. **Notre assemblée préconise donc d'inscrire systématiquement des objectifs de réduction des inégalités environnementales de santé dans les plans régionaux de santé environnement en y intégrant une dimension réchauffement climatique.** Ils concrétiseraient ainsi les orientations dessinées dans le deuxième Plan national santé-environnement et hélas non reprises dans le plan actuel.

Le CESE considère qu'il convient de consacrer le lien entre questions sanitaires et réchauffement climatique, au niveau national comme territorial, afin d'intégrer les deux problématiques dans l'élaboration des politiques publiques, à tous les niveaux, en évitant des politiques strictement sectorielles et d'actions juxtaposées. Il soutient l'idée d'adapter le cadre des stratégies régionales de santé aux enjeux du réchauffement climatique qui sont les enjeux de moyen/long terme et notamment les plans régionaux santé/environnement.

Des politiques urbaines adaptées aux enjeux climatiques et sociaux

Les politiques des collectivités territoriales et des intercommunalités en matière de changement climatique ont été initiées depuis 2004 dans le cadre du Plan Climat national (réactualisé depuis), dans le Grenelle de l'Environnement de 2007 et dans le PNACC adopté en 2011 qui proposait un catalogue de mesures à mettre en œuvre pour faire face aux nouvelles conditions climatiques jusqu'en 2015.

Afin d'anticiper et prévenir la réalisation d'impacts climatiques dont, dans un contexte de réchauffement global, les effets les plus dommageables seront supportés par les plus démunis, il faut considérer conjointement la stratégie de l'aménagement urbain et la stratégie qui porte sur la réduction de la consommation énergétique par la rénovation et la construction des bâtiments publics et privés.

Le CESE recommande de promouvoir une nouvelle logique d'aménagement urbain qui intègre les liens entre urbanisme et mobilité afin de développer des villes moins consommatrices de carbone. Les instruments d'urbanisme doivent prendre en considération l'optimisation des modalités de déplacement en s'appuyant sur les principes de densification, de polycentrisme et de mixité sociale et fonctionnelle.

Au-delà des moyens de recomposition de la ville, se pose la question du logement, directement liée à la question de la « justice climatique ». L'aspect le plus souvent mis en avant, et analysé dans un avis du CESE, est celui de la précarité énergétique véritable enjeu de justice sociale : selon l'Observatoire de la précarité énergétique, 5 100 000 ménages, soit 20 % des ménages vivant en France - et onze millions de personnes - sont en situation de précarité énergétique avec comme premier effet la restriction ou la privation de chauffage. Moins souvent évoquées, sont les difficultés posées par les canicules et vagues de chaleur dont la fréquence et l'intensité vont s'amplifier au cours des prochaines décennies et dont les effets - en particulier sur la santé des populations - risquent d'être importants dans

certaines régions de la métropole et dans la plupart des territoires ultra-marins. Dans l'un et l'autre cas, rigueur hivernale d'un côté, canicules et vagues de chaleur de l'autre, l'accès au logement, sa qualité en termes d'isolation thermique et sa situation géographique sont des facteurs de vulnérabilité. Les sans-abris par exemple supportent directement les effets des changements climatiques tels que les canicules.

Dans ce domaine du logement, Le CESE considère que les actions doivent relever à la fois des politiques publiques nationales et des politiques et initiatives territoriales. **Le CESE souhaite que les objectifs et la réalisation de ces programmes de travaux soient évalués dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques.**

S'agissant de la loi relative à la transition énergétique, le CESE réaffirme le caractère d'urgence de la publication du décret d'application de l'article 12 de la loi, intégrant un minimum de performance thermique du logement dans les critères de décence. Cette même loi a renforcé les objectifs de rénovation thermique. **Le CESE demande que les moyens consacrés à cette politique soient en adéquation avec cet objectif.** Observant que le rythme de rénovation dans le parc privé ne suit pas celui du parc HLM, qui respecte l'objectif, le CESE appelle à un effort particulier sur ce segment du parc, notamment l'habitat collectif intégrant des locataires et des copropriétaires occupant.e.s. Il faut en effet opérer un traitement des causes de la situation observée par une rénovation massive et ciblée.

Par ailleurs, le CESE observe que le déficit de logements accessibles dans notre pays ne se résoudra pas uniquement par la production de nouveaux logements sociaux. C'est pourquoi **il appelle à une relance de la politique de conventionnement du parc privé.** Cette politique peut efficacement contribuer à la réduction du nombre de passoires thermiques tout en assurant un loyer accessible dans la durée. Pour tenir compte des contraintes budgétaires, le ciblage de l'action doit être privilégié là où il est possible d'articuler les objectifs environnementaux, économiques et sociaux.

Au niveau des territoires, les opérations de réhabilitation doivent associer accompagnement et participation. Des expériences ont été menées avec succès par des services locaux d'intervention en énergie, qui opèrent des visites au domicile des personnes en précarité énergétique, car celles-ci ne se rendent pas aux guichets mis en place par les organismes impliqués dans ce domaine. Au nom du principe de réalité, **le CESE plébiscite cette démarche volontariste et souhaite sa généralisation.** Par ailleurs, notre assemblée appelle au développement de la participation des habitant.e.s et au soutien de leur implication active. Ceci doit s'opérer dans un cadre réglementé et ménager une capacité d'intervention des artisan.e.s, laquelle est un enjeu local et territorial de développement économique.

La participation aux travaux (auto-réhabilitation) doit être organisée de façon circonspecte pour éviter le travail dissimulé, les problèmes de couverture assurantielle et conserver des normes de qualité. Au demeurant, l'empilement des conditions et des normes constitue un frein économique à l'auto-réhabilitation. Avec l'encadrement technique, cette démarche n'est pas nécessairement moins onéreuse que les réhabilitations ordinaires, du moins en métropole. Une réflexion mériterait d'être conduite pour faire diminuer ces coûts,

mettre en place des financements complémentaires et des filières efficaces. Dans le même ordre d'idées, l'auto-entretien est une des voies possibles.

Dans les territoires ultramarins, l'offre de logements se révèle totalement ou en grande partie inadéquate, avec un dosage fort sur le logement social, une inadaptation à la fois aux modes d'habitat et aux ressources des populations. Pour cette raison, **le CESE préconise de développer un certain nombre d'autres produits tels que les logements évolutifs sociaux, de poursuivre les interventions sur l'aménagement de l'habitat en modifiant le dosage des moyens affectés aux différentes politiques et de faire émerger des filières courtes ou locales qui permettent aux populations d'avoir accès à des logements à moindre coût.**

Le CESE estime par ailleurs nécessaire de développer l'encadrement de l'habitat spontané⁷⁰. Faute d'une telle démarche, le risque est fort de voir des franges de la population continuer de s'installer dans des zones à risques.

Pour promouvoir l'auto-construction écologique, le CESE estime nécessaire de répartir différemment les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU). Au cours de son audition par la section, M. Colombier a indiqué qu'en Martinique l'amélioration de l'habitat a fonctionné car la région y consacrait des fonds, notamment avec des aides complémentaires à celles de l'État qui permettaient aux plus précaires de boucler les montages financiers. En parallèle, il apparaît nécessaire d'affecter des moyens à l'expérimentation, la recherche, l'innovation, pour pouvoir développer les filières locales. Il faut en effet que des logiques économiques se mettent en place. En complément, il faut que l'auto-construction soit soutenue et en partie accompagnée, que l'on capitalise sur les expériences.

Les actions doivent aussi se conduire à une échelle plus large. En lien avec les politiques d'atténuation, il convient de promouvoir aussi bien les circuits courts et de proximité que la sauvegarde et la réimplantation de la nature en ville. Dans ce cadre, la question de l'agriculture urbaine et des jardins familiaux regagne en importance. Il existe par exemple des jardins en autoproduction dans des pensions de familles qui accueillent des isolé.e.s qui ont eu des parcours de rue, pour lesquel.le.s parfois c'est le premier logement. LE CESE soutient ces initiatives et appelle à leur développement, ces jardins sont à la fois un support d'activité collective et un moyen de bien se nourrir.

Outre-mer, en lien avec les associations, un travail est à conduire en faveur de la promotion du droit à la ville pour toutes et tous. Cela signifie concrètement intégrer la ville précaire à la ville formelle. En Guyane, à Mayotte, on constate une progression démographique particulièrement forte. Sans action publique déterminée, les habitats spontanés vont se développer. Le temps est aujourd'hui compté pour éviter que se multiplient ces habitations particulièrement exposées aux aléas climatiques. M. Colombier a indiqué que le GRET a réalisé une étude à Saint-Laurent du Maroni pour le compte de l'Agence française de développement (AFD). Elle confirme que le coût de l'inaction est considérable : l'écart entre une action immédiate et un « laisser-faire » suivi d'une intervention avec les outils de résorption de l'habitat insalubre se chiffre en millions d'euros.

À cela s'ajoute le manque à gagner fiscal, les conséquences du mitage agricole, des espaces naturels, etc.

Dans cette même ville, des études prévisionnelles de déplacement/relogement de populations qui demeuraient sur des zones où elles ne pouvaient pas rester ont été réalisées. La conception du produit logement du quartier a été faite en concertation avec les habitant.e.s afin d'analyser la possibilité de combiner un produit qui garantisse la salubrité, la qualité du bâti, tout en faisant appel à ce que les habitant.e.s savent faire en auto-construction. M. Colombier a indiqué que les expériences de participation les plus réussies « *sont celles où on n'intervenait pas que sur le volet aménagement et logement mais où on avait des mesures d'accompagnement social et économique, et où il y avait des moyens de la politique de la ville. Cela permettait véritablement de consolider des vrais morceaux de ville, de réintroduire de l'activité économique, des équipements publics, etc.* ».

Dans les territoires ultramarins, il convient également de traiter la question de la sécurisation foncière. Des formules de sécurisation de l'occupation du foncier avec une dissociation de la priorité du terrain existent. Des expériences dans ce sens ont lieu dans les villages amérindiens en Guyane. Il est par exemple possible d'établir des conventions d'occupation précaire, qui ne sont pas individuelles mais attribuées à une communauté. De tels dispositifs ne peuvent fonctionner qu'en l'absence de spéculation foncière. Pour l'éviter, ainsi que les effets d'éviction très forts qu'elle génère, **le CESE recommande la constitution de réserves foncières par les établissements publics fonciers afin de retrancher une partie du foncier du marché.**

Il considère en effet que la France est en situation de défaillance lourde à cet égard : des sommes importantes sont investies dans la réalisation des travaux, encouragés parfois par des subventions, sans les précautions ni les vérifications souhaitables, c'est-à-dire la prévision et le contrôle des travaux par des expert.e.s indépendant.e.s. Des investissements importants sont donc parfois consentis pour des effets très limités, opérations qui s'accompagnent d'un appauvrissement des ménages.

Égalité femmes/hommes

La prise en compte du genre par les instances de l'ONU dans la lutte contre le changement climatique est engagée : l'égalité des sexes est d'ailleurs citée à trois reprises dans l'Accord de Paris. La Journée internationale 2016 pour les droits des femmes a été placée par l'ONU sous le signe du Programme de développement durable pour 2030, dont un des objectifs est spécifique à l'égalité et l'autonomisation des femmes.

L'UNESCO s'est engagée par ailleurs à prendre en compte le genre dans toutes ses activités, groupes de travail, comités, programmes et projets liés à l'adaptation et à l'atténuation du changement climatique.

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 (1), de représentation dans la prise de décision notamment en lien avec l'adaptation (2) de la participation dans les mesures et plan d'adaptation (3).

- L'égalité femmes/hommes dans l'exposition aux risques climatiques

Pour envisager la prise en compte de l'égalité femmes/hommes dans l'exposition aux risques climatiques, il est fondamental d'établir si des différences sont constatées. Par exemple, il est fondamental d'apprécier si les femmes sont plus exposées à certains risques climatiques que les hommes ou encore si l'on observe des distinctions selon les territoires, les catégories socioprofessionnelles, les conditions de vie, la situation familiale...

Concernant les catastrophes « naturelles », Mme Ceinos, auditionnée pour l'association CARE a souligné que les bilans portant sur le nombre et les catégories de victimes n'opèrent le plus souvent pas de distinction par sexe. Ce choix peut être fait ponctuellement par les pays touchés eux-mêmes, par les services de l'ONU ou par des ONG, le plus souvent pour disposer d'analyses sur ce thème à des fins d'extrapolation. Dans de telles situations, un certain nombre d'ONG manifestent la volonté d'obtenir le plus souvent possible des données désagrégées femmes/hommes : **le CESE recommande leur généralisation, qui apparaît comme indispensable à une prise en compte des vulnérabilités de chaque sexe dans les différents contextes économiques, sociaux et culturels en cas de catastrophe.**

L'auditionnée a également abordé la question des vulnérabilités des hommes et des femmes face au changement climatique, chaque sexe ayant, selon le concept de vulnérabilité différenciée, les siennes propres. Elle a souligné qu'il n'existe en ce domaine que des chiffres globaux et que les études manquent qui permettraient d'accéder à des données territorialisées.

Le CESE demande qu'en France soient réalisées des études qualitatives et quantitatives sur la vulnérabilité femmes/hommes, en tenant compte des réalités des différents territoires et du fait que la culture du risque est plus importante dans les Outre-mer. Les différentes échelles d'impacts et de vulnérabilités doivent encourager à réaliser des études poussées.

- L'égalité dans la gouvernance climatique

Mme Aurélie Ceinos a pris l'exemple de projets qu'elle réalise autour du changement climatique, en particulier dans l'océan Pacifique, dans lesquels des comités communautaires travaillent sur les plans d'adaptation ou de réduction des risques. Ces comités doivent être paritaires. Afin d'inclure la question de l'égalité femmes/hommes dans les travaux de ces comités et dans les plans, des formations sur le genre, sur le temps de travail pour les femmes, sur leurs vulnérabilités spécifiques, etc. sont organisées.

En termes de gouvernance - c'est aussi vrai en France -, il y a une sous-représentativité des femmes dans les processus de planification et de décision. Cela ne veut pas dire que leurs messages ne sont jamais portés, mais ils ne le sont pas toujours et il faut donc y prêter attention.

L'auditionnée a mis l'accent sur le bénéfice qu'un travail simultané sur les deux problématiques peut apporter en terme d'égalité de genre, même s'il est globalement plus difficile d'affirmer que la prise en compte du genre dans les projets favorise l'adaptation au changement climatique.

Le CESE considère qu'en France même, des progrès doivent encore être accomplis en termes d'inclusion des femmes dans la gouvernance. Il retient l'idée que le thème du changement climatique est porteur pour faire évoluer la situation sur ce point, en métropole comme dans les Outre-mer. Des comités sur le genre, des formations associées, des mesures d'accompagnement vers la parité peuvent être intéressantes pour amener hommes et femmes à réfléchir ensemble, à parité, sur les évolutions des relations de pouvoir, des structures et normes sociales, nécessaires pour une meilleure adaptation.

- L'égalité dans les mesures et politiques d'adaptation

Concernant les activités d'adaptation - agriculture, stockage des aliments - CARE accompagne des activités menées par des femmes afin qu'elles montrent leurs capacités et gagnent en estime d'elles-mêmes. Au Vanuatu, territoire composé de nombreuses îles, l'approche multi-ONG a permis de faire un plaidoyer sur le genre au niveau des provinces et au niveau national. La thématique du changement climatique a permis de faire progresser la représentation des femmes dans la gouvernance. Le Vanuatu a d'ailleurs produit pour la COP 21 des soumissions sur le genre qui pourraient s'avérer intéressantes pour les territoires ultramarins situés dans un contexte géographique similaire.

La justice climatique dans le monde du travail

Selon Mme Anabella Rosemberg, représentante de la Confédération syndicale internationale, l'idée de justice climatique est aujourd'hui considérée par cette organisation comme cohérente avec les grandes orientations de l'action de ses membres. Pour l'auditionnée, penser en termes de justice climatique peut être considéré comme une manière pragmatique d'envisager les politiques publiques et les décisions d'investissement.

Toujours selon Mme Rosemberg, pour faire face aux changements climatiques, il est nécessaire de réaliser des transformations durables et d'ampleur du marché du travail, comme du système productif dans son ensemble. Il faut s'assurer que la manière dont ces transformations se produisent pour les travailleurs et travailleuses soient justes.

Bien souvent, les questions climatiques sont présentées comme des évidences scientifiques qui engendreraient directement tel ou tel type d'action, comme si le choix politique était finalement réduit aux objectifs à remplir et ne comprenait pas les modalités pour atteindre ces objectifs. Le CESE estime que la justice climatique permet de se poser concrètement la question des modalités d'action. L'action climatique n'est pas un choix, mais la justice en est un.

Pour le CESE, s'engager en faveur de la justice climatique suppose de mettre en place des politiques cohérentes avec l'impératif climatique et la justice sociale. Ces politiques doivent s'assigner des objectifs de court, moyen et long termes tout en favorisant la réflexion sur les objectifs que les acteurs eux-mêmes se donnent en termes de lutte contre le changement climatique. L'idée de transition juste, portée par le mouvement syndical depuis plusieurs années, rejoint celle de justice climatique.

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

Pour le CESE, la justice climatique doit permettre de promouvoir des pratiques et investissements qui renforcent la qualité de l'emploi dans ces secteurs qui embauchent mais dont certains métiers sont encore trop peu attractifs comme dans le bâtiment, la gestion des déchets, l'économie circulaire. D'une manière générale, il est nécessaire d'anticiper le plus possible et de réaliser les investissements nécessaires en temps et en heure, afin de gérer, en limitant au maximum ses impacts sociaux et économiques, la transition entre la disparition des emplois d'hier et le plein développement des nouveaux emplois. Le CESE rappelle que la loi de transition énergétique pour la croissance verte prévoit la mise en place d'un plan programmation de l'emploi et des compétences, en lien avec la programmation pluriannuelle de l'énergie. Il est urgent que ce plan de programmation s'élabore afin de faciliter l'anticipation de cette transition énergétique et de contribuer ainsi à la justice climatique.

Les salarié.e.s ont le droit de savoir comment les entreprises vont aboutir à une production zéro émission. Ils.elles doivent être associé.e.s dès le début aux réflexions stratégiques des entreprises, notamment par leur présence dans les instances de décision, avec communication de toutes les informations concernant les perspectives d'emplois, les méthodes et conditions de travail et les possibilités de formations. De même, le CESE recommande que les initiatives de création et de développement d'entreprises fondant leur *business model* sur la lutte contre le changement climatique et l'adaptation, soient soutenues et encouragées.

Dans le même sens, le développement de la RSE peut être considéré comme un outil de lutte contre les inégalités. La mise à disposition des informations de caractère environnemental, social et sociétal liées à leur activité constitue une forme d'engagement à l'égard des parties prenantes.

Pour encourager l'implication des personnels de l'entreprise et l'information des citoyen.ne.s, **le CESE recommande de prévoir la diffusion internet systématique de la partie du rapport de gestion consacrée aux informations environnementales, sociales et de gouvernance. Il recommande aussi aux instances représentatives du personnel d'exprimer un avis sur la partie du rapport de gestion consacrée à ces informations.** Cette faculté était prévue initialement dans la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010.

Le CESE rappelle donc son souhait d'une amélioration des informations fournies par la RSE impulsant une dynamique positive favorable à la transition écologique, faisant évoluer les entreprises elles-mêmes et agissant en faveur de l'évolution des métiers.



En conclusion, si le CESE soutient une stratégie de lutte contre les changements climatiques adossée à des principes et des objectifs de justice climatique, il considère plus largement la justice climatique comme un objectif, expression de l'intérêt général. Cet objectif doit guider de manière transversale les politiques publiques. La justice climatique porte une nouvelle logique d'élaboration et d'articulation de ces politiques. Elle permet de préserver efficacement et durablement le droit à un environnement sain pour toutes et tous y compris pour les plus démunis.e.s, les plus exposés.e.s et les plus vulnérables au changement climatique. En créant les conditions de l'équité, elle ouvre la voie au consensus collectif pour l'action, tant pour l'atténuation que pour l'adaptation.

Agriculture

La justice climatique est une conception nouvelle dont l'avis dit qu'elle vise à défendre les populations des effets négatifs du réchauffement climatique. Le groupe de l'agriculture y voit une dimension d'inévitable et d'inéluctable dans les changements que nous devons subir. Nous avons eu des difficultés à bien mesurer le périmètre de ce nouveau concept. Toutefois l'avis prend en compte ces difficultés de compréhension ainsi que les différences de définitions qui peuvent être données à la justice climatique.

Les changements climatiques ainsi que les mesures d'adaptation ont un impact sur les populations et sur les secteurs économiques. Dans le secteur agricole, la gestion des aléas climatiques est une habitude de travail, cela fait partie, depuis toujours, des contraintes de production. La profession a développé de multiples dispositifs pour anticiper, atténuer et réparer les impacts des aléas climatiques mais aussi pour tenir compte de la diversité des situations. Tout cela dans l'objectif de garantir une production alimentaire de qualité, bon marché et pour l'ensemble de la population.

Ainsi, les modes de productions dans les zones dites « défavorisées » sont considérés comme plus difficiles et peuvent bénéficier de soutiens financiers particuliers.

Dans le domaine des assurances, des contrats ont été mis en place par exemple pour compenser les effets des aléas climatiques (manque d'eau, grêle, températures trop élevées...).

De la même manière, pour faciliter l'accès à l'eau et assurer notamment l'irrigation, nous avons demandé la possibilité de mettre en place des ouvrages permettant le stockage de l'eau. C'est un point qui a fait l'objet de débats entre nous, en section, sur lequel notre groupe a particulièrement insisté parce que l'accès à l'eau est essentiel pour une exploitation agricole.

La profession agricole est donc préparée aux changements climatiques, elle sait anticiper mais elle s'inquiète de l'ampleur de l'impact du réchauffement. En effet, les perspectives d'aléas climatiques plus fréquents et plus extrêmes nous interrogent. Les mesures d'adaptation seront-elles suffisantes pour empêcher une fragilisation supplémentaire de nos exploitations ? Serons-nous capable de faire face, par exemple, à une montée des eaux et à la submersion de territoires agricoles étendus ?

Les aléas du marché constituent déjà une menace importante pour la pérennité de nos activités. Les agriculteurs l'ont exprimé avec force ces derniers mois ; s'il faut ajouter l'impact du réchauffement climatique, il faudra aider les exploitations à s'adapter à ce nouveau contexte. Pour l'instant, nous constatons un déficit préoccupant de travaux sur l'adaptation.

Nous avons besoin de recherches et d'innovations supplémentaires. Prévenir, pour ne pas subir.

Nous espérons que les Pouvoirs publics prendront la mesure des menaces qui pèsent sur un secteur vital pour notre société : l'agriculture et, de fait, notre alimentation.

Le groupe de l'agriculture a partagé ses votes entre contre et abstention.

Artisanat

Si la notion de justice climatique est depuis longtemps intégrée dans le cadre des négociations internationales, pour appeler à un effort spécifique des pays du Nord vis-à-vis des pays du Sud, elle est en revanche globalement absente de nos politiques nationales.

Pourtant, face aux conséquences du changement climatique, certains territoires, certaines catégories sociales, certains secteurs d'activité sont plus vulnérables ; soit qu'ils sont davantage exposés aux risques climatiques, soit qu'ils seront plus fortement impactés par les politiques d'atténuation et d'adaptation qui devront être conduites.

Il faut donc éviter de créer de nouvelles inégalités ou d'accroître des inégalités existantes avec les politiques climatiques, mais au contraire essayer de faire que ces stratégies représentent des opportunités.

Pour cela, la prise en compte des fragilités géographiques, sociales, sanitaires ou économiques revêt un enjeu essentiel, car c'est un élément-clé de l'adhésion et de l'implication de l'ensemble de la société dans la lutte contre le changement climatique.

Aussi, le groupe de l'artisanat approuve l'orientation portée par l'avis, d'intégrer la notion de justice climatique, de manière transversale, au cœur de nos politiques publiques tant dans leur élaboration que dans leur mise en œuvre.

Cette prise en compte doit concerner les plans climatiques, au niveau national comme territorial, mais aussi, comme le souligne l'avis, d'autres politiques telles que celles relatives à la santé, à l'emploi, à l'urbanisme, au logement.

S'agissant par exemple de la rénovation énergétique des bâtiments, le groupe de l'artisanat pleinement le souci de rappeler la nécessité de veiller à la bonne adéquation entre les moyens et les objectifs.

En effet, la dynamique d'accompagnement des travaux de rénovation thermique engagée ces dernières années, commence réellement à porter ses fruits.

Il convient donc de tenir ce cap, surtout quand on sait que ce sont les classes sociales les plus défavorisées qui vivent souvent dans les logements les plus énergivores.

Par ailleurs, s'agissant des secteurs d'activité qui seront les plus impactés par les politiques de lutte contre le réchauffement climatique, il est essentiel – comme le souligne l'avis – que l'évolution des emplois et des compétences puisse être le plus possible anticipée afin de répondre à l'objectif de sécurisation des parcours professionnels pour les salariés concernés.

Mais cela nécessite également d'approfondir le travail d'identification des filières qui seront les plus affectées dans l'évolution de leur appareil productif, et de prévoir les

Déclarations des groupes

conditions de leur accompagnement, de sorte qu'elles puissent s'adapter sans que leur développement et leur compétitivité ne soient fragilisés.

Pour le groupe de l'artisanat, cet angle économique de la justice climatique aurait mérité d'être davantage exploré.

Malgré cette réserve, il a voté l'avis.

Association et Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

L'avis présenté aujourd'hui met en avant un sujet important mais peu appréhendé par les pouvoirs publics. Il ambitionne avec succès d'aborder de manière exhaustive l'ensemble des problématiques soulevées par les injustices climatiques. Nos deux groupes saluent cette démarche innovante et nécessaire.

Que sait-on ? Que ce sont les populations les plus pauvres et les plus marginalisées d'abord, les femmes en particulier, qui subissent de plein fouet les effets du changement climatique. Tout l'enjeu de la justice climatique consiste donc à veiller à ce que les actions conduites en matière d'atténuation et d'adaptation tiennent compte des inégalités sociales et de la situation des plus démunis. Nos deux groupes sont ainsi favorables aux préconisations d'intégrer les stratégies de lutte contre le changement climatique dans la politique de lutte contre la pauvreté, et d'évaluer au niveau social l'impact de ces stratégies au regard des bénéficiaires sur les personnes les plus pauvres. Dans le même sens, nous appuyons la proposition d'établir un système de progressivité dans la fiscalité carbone, de sorte à rendre l'effort financier pour la transition écologique socialement soutenable et équitable.

Sur le plan national, nos groupes souhaitent insister sur quatre domaines. En matière de logement, il nous apparaît urgent d'agir sur les foyers des 20 % de la population touchés par la précarité énergétique. Un logement mal isolé a des répercussions pour ses résidents en termes de santé, d'emploi, de réussite éducative, de lien social... C'est pourquoi l'effort public doit être accru en matière de rénovation des « passoires thermiques » et d'aides financières en faveur des ménages les plus modestes (le chèque-énergie allant dans la bonne direction, mais demeurant insuffisant).

S'agissant de la santé, c'est bien une approche multifactorielle qu'il faut privilégier : en effet, la santé est directement liée à l'alimentation, au logement, à l'éducation ou au niveau de revenu perçu. Même si la tâche s'avère colossale, construire une politique globale prenant en compte les impacts, sur la santé, de déterminants exogènes au système de santé nous semble incontournable pour lutter contre les inégalités face au changement climatique.

L'éducation à l'environnement jouant un rôle majeur d'éveil des consciences et d'ouverture à la citoyenneté, nos deux groupes soulignent la nécessité d'intégrer, dans les modules de formation continue de nombreux secteurs économiques, le traitement de problématiques transversales relatives à la modification des modes de vie, de

consommation et de production induits par la nécessaire transformation de notre modèle de développement.

Sur le plan de la recherche, nos groupes sont favorables à l'ensemble des préconisations formulées : réalisation d'études sur le lien entre pauvreté et climat ; développement de réseaux universitaires croisant la recherche en sciences humaines et celles en sciences de l'ingénieur ; soutien de la recherche menée sur les trajectoires de vulnérabilité des territoires les plus exposés aux risques climatiques ...

Au niveau international, le lien entre climat et développement est reconnu depuis longtemps. Les populations pauvres, en particulier dans les pays en développement, sont les premières affectées et les plus vulnérables aux impacts du changement climatique. Celui-ci aggrave les fragilités déjà existantes, accélère les inégalités entre ceux qui ont les moyens de s'adapter, de partir, de résister, et ceux qui ne les ont pas. Les conséquences se perçoivent en termes d'insécurité alimentaire, de santé, de perte de capital économique, de déstructuration sociale, de restriction de l'accès aux services de base (à l'eau) et de déplacements de population. Nos deux groupes soutiennent fortement les recommandations émises sur la question des migrations climatiques, et en particulier de placer le sujet du statut des réfugiés climatiques à l'agenda de la COP22 et d'envisager pour la France l'octroi de ce statut aux personnes concernées – faisant ainsi preuve de hauteur de vue, plus que jamais nécessaire sur ce sujet, et de capacités d'anticipation de nos pouvoirs publics.

Plus fondamentalement, nos deux groupes tiennent à rappeler qu'il ne s'agit pas là uniquement de solidarité mais de cohésion, au niveau mondial. La cohérence des politiques ne doit pas rester un vœu pieux : en termes de justice climatique, nos politiques domestiques et étrangères doivent être évaluées à l'aune de l'impact exercé sur les pays en développement. Engager une transition énergétique, c'est aussi réduire nos pressions sur les ressources naturelles des pays du Sud. Cela implique d'associer, au niveau national comme international, les sociétés civiles aux décisions publiques.

Nous retrouvons bien cet état d'esprit dans l'avis d'aujourd'hui. Le groupe des associations et le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse l'ont voté, en remerciant les rapporteurs et la section de ce travail nécessaire. Le CESE, en adoptant cet avis est dans son temps et se place même au-devant de son temps.

CFDT

La CFDT partage le constat de cet avis : la France ne sera pas épargnée par le dérèglement climatique et ce dérèglement favorisera le creusement des inégalités. Inégalités entre ceux qui pourront s'adapter, voire tirer avantage des évolutions, et ceux qui les subiront comme des catastrophes.

Parmi les plus exposés, les plus modestes, ainsi que ceux dont la santé est fragile, les femmes, les salariés, les habitants des Outre-Mer... seront les plus atteints. Les migrations

Déclarations des groupes

vont s'intensifier et les États les plus développés ne devront pas s'enfermer dans l'entre-soi, fuyant leurs responsabilités ainsi que les valeurs universelles.

Ce projet d'avis combine l'atténuation du dérèglement climatique et l'adaptation au changement. Cette approche convient à la CFDT sous condition d'une permanente exigence sociale, seule garante de justice.

Justice pour laquelle, dans le domaine du changement climatique, l'avis avance des préconisations fortes pour la CFDT: la préservation et l'amélioration de la santé, l'adaptation et l'évolution de l'emploi, la Responsabilité Sociétale des Entreprises, la réduction des inégalités de vulnérabilité - des inégalités femme/homme -, la prise en charge des réfugiés climatiques...

La CFDT souhaite que la question du statut juridique des réfugiés climatiques soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine COP 22. Elle soutient donc cette préconisation.

Ce projet d'avis relève que le sujet de la justice climatique n'est pas suffisamment intégré dans les politiques, nationales et internationales, alors qu'il devrait figurer dans les préoccupations de premier rang.

Pour la CFDT, l'effort des politiques doit être renforcé en ce sens. Une « transition juste pour les travailleurs » est, par exemple, inscrite dans le préambule de l'accord de Paris. Elle doit maintenant être mise en œuvre et l'agenda pour le travail décent accéléré avec le concours de l'Organisation Internationale du Travail ; la lutte contre le réchauffement climatique est aussi le moyen d'atteindre les Objectifs de Développement Durable.

Pour la CFDT, doit être renforcé :

- certainement, le traitement des inégalités sociales consécutives du dérèglement climatique ;
- absolument, le principe pollueur/payeur ;
- assurément, l'accès pour tous à la mobilité durable, peu évoquée alors que celle-ci est structurante en termes d'atténuation comme en termes d'adaptation ;
- mondialement, l'introduction de règles éthiques sociales et environnementales, opposables à toute entreprise sur la planète, et permettant à toute entreprise de

concourir aux appels d'offres avec les mêmes règles de développement durable que ses concurrentes.

Pour la CFDT il convient d'aider chacun à bénéficier mieux du confort tout en polluant moins, ou – idéalement - en ne polluant plus.

Alors peut-être enfin, pourrions-nous tenter une définition d'un « droit institutionnel au confort à faible empreinte écologique pour tous ».

Ce qui ne manquerait pas d'ambition... et sujet dont notre institution pourra certainement se saisir à l'occasion d'un prochain avis.

La justice climatique mérite un projet d'avis de qualité du CESE. C'est fait aujourd'hui.

La CFDT a voté l'avis.

CFTC

La justice climatique, ses enjeux et perspectives pour la France est un sujet encore neuf, la question se médiatisant essentiellement sur le réchauffement climatique et les gaz à effet de serre à l'échelle mondiale.

La France dispose de territoires, terres et mers dans des régions sensibles aux dérèglements climatiques. Des disparités existent déjà selon que l'on vit à Mayotte, à Wallis et Futuna, ou sur le territoire hexagonal.

Le réchauffement climatique, entraîne des conséquences, sur la santé, l'habitat, l'économie, les flux migratoires, sur la redistribution des richesses, la qualité de vie, peut être aussi sur la paix entre les peuples.

Il risque ainsi de renforcer les inégalités, sociales et économiques entre les pays, et sur nos territoires.

Le groupe de la CFTC considère que cet avis ouvre le débat avec des propositions pragmatiques et efficaces.

Il y est question de protéger les droits fondamentaux, dont le lien avec les équilibres écologiques est désormais attesté.

Le groupe de la CFTC approuve les orientations et préconisations fortes notamment celles intégrant la stratégie-climat dans la politique de la lutte contre la pauvreté.

La question des Outre-mer, est essentielle si on ne veut pas creuser davantage les inégalités : l'effort de recherche doit encourager les acteurs des régions à travailler sur des solutions innovantes, en pratiquant le local, et en respectant la diversité des populations d'Outre-mer.

Les évolutions climatiques comportent des risques d'instabilité certaines régions du monde sont exposées au développement de problèmes alimentaires vis-à-vis des

Déclarations des groupes

populations, d'autres deviendront tout simplement invivables. Certains territoires menacent de disparaître.

La sécurité climatique doit être mieux défendue, aussi la CFTC approuve la proposition d'un référent placé auprès du ministère de la Défense.

L'attention aux plus pauvres peut être mesurée en créant des instruments de régulation destinés à repérer l'utilité sociale des projets d'investissement et d'infrastructure.

Nous devons investir pour les générations futures et faire preuve de solidarité écologique.

Le climat est notre bien commun.

Protéger est indispensable, Prévenir demande d'agir sur les politiques publiques. La lutte contre la pauvreté doit intégrer cette question de justice climatique, car écologie et social interagissent fortement. Enfin, le changement climatique est un enjeu de santé publique, afin que « chacun puisse vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Penser l'habitat et le développement urbain, en tenant compte des impacts de la pollution et du réchauffement est un objectif à inscrire dans toutes nos politiques.

Le groupe CFTC a émis un vote favorable.

CGT

Placer les enjeux de justice climatique dans une approche nationale pourrait surprendre. En effet, les impacts du changement climatique se conçoivent habituellement dans un contexte mondial. Ceci étant, c'est bien à chaque pays qu'il revient de mettre en place les actions nécessaires pour remplir la part de ses engagements et si possible pour peser dans les discussions et les décisions internationales à venir.

La vocation première de notre système économique en tant que tel n'est pas de réduire les inégalités sociales, ni de veiller à la bonne santé des populations mais de produire des richesses, de les monnayer et d'en tirer des bénéfices.

Or, pour sortir de l'état d'urgence climatique, il faudra changer notre modèle de développement actuel pour un modèle socialement juste, durable du point de vue environnemental et économiquement efficace.

L'avis montre qu'agir pour la justice climatique passe en priorité par la réduction des inégalités sociales, un système de santé efficace et une connaissance anticipatrice des phénomènes climatiques pouvant impacter les populations et les territoires. Ces axes relèvent pleinement de politiques publiques.

Sans politiques publiques volontaristes avec moyens idoines, sans système de redistribution équitable, pas de solidarité intra et inter générationnelle, pas de solidarité territoriale, pas de justice sociale et donc pas de justice climatique.

Pour la CGT, réduction des inégalités sociales, égalité femmes/hommes, accès à la santé et à la connaissance, notamment, sont constituants d'une réelle démocratie. La vulnérabilité et la capacité d'adaptation aux changements climatiques sont intimement liées aux

conditions d'existence. Plus on est riche, plus on a accès aux outils permettant de faire face aux situations de crises. Plus on est pauvre plus on est démuné face aux aléas et ainsi de suite.

Le grand intérêt de cet avis, est d'avoir su mettre en lumière ce que peut recouvrir la notion de justice climatique dans un cadre international et, dans le même temps, d'identifier les leviers nationaux pouvant à la fois contribuer à répondre aux enjeux climatiques en France et pointer ses responsabilités dans les décisions internationales

Les préconisations de l'avis portent sur des thématiques structurantes, notamment : responsabilité internationale de l'Etat, migration, enjeux territoriaux, singularité ultramarine, sécurité, investissements, stratégie d'adaptation, politiques assurantielles, recherche, éducation, politique sociale et de santé. Un éclairage d'autres sections concernées aurait sûrement permis d'aller plus loin dans certaines préconisations.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

CGT-FO

Le groupe FO tient à souligner la richesse du travail effectué et partage plusieurs éléments du constat. Plus particulièrement, notre groupe pense qu'effectivement même si les changements climatiques ne connaissent ni frontières géographiques ni frontières sociales, ils risquent de fragiliser encore plus les personnes les plus pauvres. Que ce soit dans les pays du Sud ou dans les pays développés, les inégalités sociales renforcent les inégalités d'exposition aux risques climatiques. Pour autant, nous sommes convaincus que cette injustice ne peut être réparée qu'en luttant contre la précarité et la pauvreté.

Nous pensons également que les changements climatiques ont des impacts en cascade non seulement sur la nature elle-même mais aussi sur la vie des citoyens et des salariés. Les problèmes de santé liés au climat vont s'aggraver et toucher de plus en plus de personnes.

Nous sommes convaincus qu'il faut agir collectivement dans le cadre d'une solidarité nationale et internationale pour réduire à terme les impacts de l'activité humaine sur le climat et plus globalement sur la nature. Toutefois, pour cerner les changements en cours et anticiper les évolutions à venir, il faut les mettre en relief avec les politiques publiques déjà mises en place.

On peut être « attaché à cette approche de santé publique qui intègre l'exposition aux risques environnementaux », comme le note l'avis, sans oublier que c'est dans cette même loi dite « de modernisation de notre système de santé » que le gouvernement s'attaque à notre système hospitalier en déstructurant son maillage territorial par le regroupement des quelques 1000 unités de soins en 200 structures et en détruisant quelques 22 000 emplois pour faire 3 milliards d'économie. Plus globalement, si la santé est au cœur des changements climatiques, on ne peut pas passer sous silence les dommages répétés causés à la sécurité sociale, à la médecine scolaire (1 médecin pour 12 000 élèves) à la médecine du travail (1 médecin pour plus de 4 000 salariés) et à l'ensemble des services publics de la santé.

On peut recommander « d'intégrer la lutte contre les changements climatiques dans la lutte contre la pauvreté », mais pour notre groupe on ne peut dissocier la précarisation et

Déclarations des groupes

l'appauvrissement de millions de citoyens et de salariés des différentes réformes mises en place : retraite, emploi et la loi travail en est une dernière illustration.

On peut insister sur l'importance des États et des politiques publiques pour lutter contre le réchauffement climatique. Pour autant, on ne peut ignorer la responsabilité des entreprises dans ce réchauffement ainsi que vis-à-vis des travailleurs affectés par les changements climatiques.

Enfin, on peut admettre que les problèmes climatiques ne connaissent pas de frontières et qu'ils doivent être traités dans le cadre d'une politique globale, mais on ne peut pas en parallèle demander de « territorialiser les politiques publiques ».

Pour le groupe FO, agir pour la justice climatique c'est avant tout faire les choses différemment, penser une économie durable, créatrice d'emplois, plus respectueuse de la nature et des personnes, davantage orientée vers le progrès et le bien-être social, que vers l'enrichissement du système financier.

Pour notre groupe, la richesse du diagnostic de cet avis ne se concrétise pas par des préconisations à la hauteur des enjeux du changement climatique et plus globalement pour FO, c'est dans le combat pour la justice sociale qu'on peut réussir le combat pour la justice climatique et non l'inverse. C'est pourquoi notre groupe s'abstient sur cet avis.

Coopération

Le réchauffement climatique a des implications fortes en termes d'inégalités qu'elles soient territoriales ou sociales. Au niveau international, les pays du Sud sont les premiers impactés. En France, l'avis souligne que les conséquences du réchauffement climatique seront importantes pour l'agriculture, l'aquaculture et la sylviculture, et de façon peut-être plus rapide pour la viticulture. Les inégalités environnementales contribuent également à aggraver les inégalités sociales, comme le montre le problème de la précarité énergétique. Nous soutenons la proposition de soutenir la recherche menée sur les territoires les plus exposés aux risques climatiques en y intégrant les critères sociaux d'exposition.

La notion de justice climatique, si elle est de plus en plus évoquée et notamment depuis la COP21, n'en reste pas moins particulièrement difficile à appréhender ; cette complexité perdure, même au terme de ce travail conséquent.

Sur le plan des principes, nous ne pouvons que soutenir le lien étroit qui unit cette question à celle des « droits humains » et aux objectifs du développement durable définis par les Nations Unies. La prise en compte de l'intérêt des générations futures fait d'ailleurs partie intégrante des principes coopératifs.

Sur le plan opérationnel, nous souhaitons privilégier les politiques de prévention, d'anticipation et d'adaptation au dérèglement climatique ; politiques qui doivent être portées également par les acteurs de terrain. Nous sommes aussi attentifs au développement des mécanismes assurantiels qui doivent accompagner les secteurs d'activité confrontés à des incidents climatiques de plus en plus fréquents comme dans le secteur agricole. L'avis

souligne l'importance d'anticiper les mutations climatiques dans l'élaboration des politiques publiques et le développement des activités économiques.

Nous sommes plus réservés sur une justice à vocation réparatrice, basée sur un droit environnemental de plus en plus complexe, et qui pèse sur l'initiative des acteurs économiques. La question se pose de bien appréhender d'un point de vue juridique, la nature de notre responsabilité par rapport aux prochaines générations. Quel pourrait être le degré de devoirs à assumer au titre de la solidarité écologique ? Quel pourrait être le nouveau régime de responsabilité civile, de responsabilité pénale et même administrative ?

L'avis a le mérite d'explorer le sujet de la justice climatique, mais à ce stade ce concept nous semble susceptible d'ajouter une certaine complexité à la complexité.

Le groupe de la coopération a partagé son vote.

Entreprises

La justice est un principe moral de la vie sociale fondé sur la reconnaissance et le respect du droit des autres. Le droit à vivre dans un environnement sain fait partie de ces droits. Le changement climatique, même contenu en dessous de 2°C comme nous le souhaitons, provoquera dans les années à venir des changements importants dans nos façons de vivre et nos habitats, susceptibles d'accroître les inégalités. Comment anticiper et évaluer ces phénomènes ? Que faire pour limiter et réduire ces inégalités ? C'est le sujet de cet avis, innovant, complexe et multiple, et c'est un sujet passionnant.

Qu'il s'agisse de sécuriser un accès minimal aux ressources pour les plus démunis ou d'intégrer le changement climatique dans les politiques de lutte contre la pauvreté, nous sommes parvenus, dans ce projet d'avis, à proposer des solutions concrètes visant notamment à la prise en compte des 20% de la population les plus pauvres dans les politiques et mesures proposées.

Les recommandations faites, et le groupe des entreprises les soutient, concernent la recherche, le rôle des territoires, en métropole et Outre-mer, la santé, la cohésion sociale, l'habitat, la mobilité, montrant l'extrême variété des thématiques concernées. L'avis le montre largement : toutes les composantes de la société, publiques et privées, seront concernées,

Le groupe des entreprises est particulièrement sensible aux questions d'innovation, d'investissements et de projets, au rôle croissant des politiques assurantielles, à la nécessité de règles de concurrence équitables au niveau mondial soutenant le développement d'acteurs économiques engagés, au renforcement de la coordination entre acteurs privés et publics afin de développer de nouvelles filières et de nouveaux produits à fort impact en termes d'atténuations et d'adaptation, à la formation des travailleurs et à l'évolution des métiers et compétences. Notre groupe suivra à l'avenir, avec beaucoup d'attention, la prise en compte par les pouvoirs publics des recommandations de l'avis.

Le changement climatique est un défi pour tous, la justice climatique en constitue un volet important, les entreprises seront acteurs des solutions. Le projet d'avis trace un cadre

Déclarations des groupes

d'actions et ouvre de nouvelles voies auxquelles notre groupe souscrit. Pour toutes ces raisons, le groupe des entreprises a voté cet avis.

Environnement et nature

En décembre dernier, l'accord de Paris a manifesté la volonté politique quasi universelle d'atténuer le changement climatique en cours, et de rendre possible l'adaptation à ses effets.

La plus grande injustice serait maintenant de ne pas atteindre les objectifs climatiques. En effet, dans nos sociétés parcourues de lignes de fractures, la vulnérabilité aux conséquences du réchauffement est plus grande pour les plus pauvres. Les impacts de politiques d'atténuation portant notamment sur les prix de l'énergie, le logement ou les transports, seront plus lourds pour les plus faibles, si l'on n'y prend garde.

La justice climatique est une exigence politique, celle d'une réelle «soutenabilité» de toutes les actions publiques. À défaut de justice dans les décisions prises, aucun consensus solidaire et donc aucune action à hauteur des enjeux ne sera possible, ni au niveau national ni au niveau international.

Pour le groupe environnement et nature, cette intégration indispensable des politiques climatiques et sociales est l'idée maîtresse de l'avis. Elle donne leur sens aux autres propositions faites, qui nécessitent des décisions fermes :

- l'adaptation des politiques aux spécificités des territoires, notamment ultramarins ;
- la prise en compte d'aménagements sociaux dans la fiscalité carbone ;
- l'intégration de la réduction des inégalités dues au réchauffement dans les plans régionaux santé environnement.

La proposition, faite dans l'avis, de changer les règles d'actualisation dans l'évaluation des projets ne relève pas d'un choix d'économistes à laisser à quelques experts. Comme Nicholas Stern l'avait souligné dès 2006 dans son rapport au gouvernement britannique sur l'économie du changement climatique, c'est un choix moral à débattre en tant que tel : il exprime la valeur que nous accordons aux conditions de vie de nos descendants par rapport aux nôtres.

À quelques semaines de la COP22, et en période pré-électorale, le groupe environnement et nature rappelle aux décideurs... ou futurs décideurs l'impérieuse nécessité de mettre ces enjeux de justice climatique au cœur du débat politique.

Le groupe environnement et nature a voté l'avis, en remerciant les deux rapporteurs pour les réflexions de fond dans lesquelles ils ont entraîné le CESE.

Mutualité

Le groupe de la mutualité se félicite de cette saisine. Car si le changement climatique a déjà fait l'objet de plusieurs travaux de notre assemblée, il n'a pas encore été suffisamment traité sous l'angle de la justice climatique. Comme l'indique l'avis, les crises écologiques sont aussi des crises sociales et les inégalités environnementales contribuent à aggraver les inégalités sociales. Dans un champ plus large que le seul climat, les liens avérés entre

les inégalités environnementales et sociales ont été l'objet de précédents travaux publiés en janvier 2015. Le présent avis s'attache dans le détail à la question fondamentale de la justice climatique.

Si les changements du climat touchent l'ensemble de la population (France et Europe comprise), ils impactent plus particulièrement et plus gravement les plus vulnérables. Les différentes formes de vulnérabilité sont des facteurs aggravants connus. Les plus démunis ont souvent des choix réduits. Ils habitent plus fréquemment dans des logements à précarité énergétique, de plus en plus éloignés de leur lieu de travail. Les modes de consommation non durables sont principalement orientés par le prix des produits...

Notre groupe soutient les recommandations du présent avis promouvant d'une part la réalisation d'études à propos du lien entre pauvreté et changement climatique et d'autre part, la recherche sur les trajectoires de vulnérabilité des territoires les plus exposés en intégrant des critères sociaux.

Le peu de travaux existants démontrent la plus grande vulnérabilité des femmes aux conséquences du changement climatique. Nous souhaitons que les données à ce sujet soient étoffées afin de mettre en évidence cette réalité invisible pour proposer des solutions adéquates.

En matière de santé publique, le changement climatique est un déterminant majeur de santé ayant des impacts directs et indirects. De nombreuses pathologies en sont la conséquence : allergies, épidémies, stress psychologique, déshydratation,...

La justice climatique doit donc être au cœur de politiques publiques coordonnées et cohérentes entre elles. Elle doit être prise en compte de manière transversale dans toutes les stratégies liées aux questions climatiques et de transition énergétique, selon les principes de solidarité écologique et de non régression. En ce sens, le groupe de la mutualité soutient l'intégration de la justice climatique dans le projet de loi « justice du XXI^e siècle ».

L'avis alerte très justement sur la situation des territoires ultramarins. Les conditions particulières de ces régions surexposées aux risques, nécessitent des actions pragmatiques, concertées avec les parties prenantes, sans idées préconçues.

La justice climatique est une véritable question morale sociétale et un enjeu fondamental pour d'avenir. Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Outre-mer

Dans son avis sur l'avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer adopté le 12 juillet dernier, le CESE avait souligné que les phénomènes mondiaux en cours, et notamment les effets du changement climatique, n'avaient pas été suffisamment pris en compte dans l'étude d'impact.

Aujourd'hui, nous pouvons tempérer nos regrets au regard des travaux menés par la section de l'environnement, et par ses deux rapporteurs. Ces travaux ont en effet contribué à souligner les conséquences du réchauffement climatique dans nos territoires et les

Déclarations des groupes

risques de voir encore s'aggraver, de ce fait, une situation économique et sociale déjà bien inégalitaire.

Le réchauffement et l'acidification des océans, l'élévation du niveau des mers, le dépérissement des récifs coralliens, les atteintes aux mangroves et la multiplication des phénomènes climatiques lourds (cyclones, tempêtes, houle...) constituent les signes les plus visibles de l'évolution climatique auxquels les Outre-mer sont déjà confrontés. Aucune région ultramarine n'est épargnée.

Nous sommes exposés, et le serons bientôt davantage, aux nombreuses répercussions des changements en cours :

- sur la santé de nos écosystèmes, leurs richesses et le rôle qu'ils jouent ;
- sur la compétitivité et à la durabilité du tourisme notamment du tourisme littoral ;
- sur les activités de pêches, d'aquacultures et de perlicultures déjà fragiles ;
- sur les productions agricoles dont les grandes productions sucrières et bananières ;
- sur le développement et la préservation de nos forêts ;
- sur la santé avec la prolifération des insectes vecteurs de maladies.

Si « *l'objectif central de la justice climatique est de tout mettre en œuvre pour que le réchauffement n'accroisse pas les inégalités* », alors l'État et les Outre-mer sont face à un immense défi ! Celui de l'adoption et de la mise en œuvre d'un processus de convergence pour parvenir à la réduction des écarts de développement en matière économique, sociale, culturelle et environnementale, intégrant tout spécialement une vision prospective des risques et des opportunités que générera le changement climatique.

Au moment même où l'Assemblée nationale examine (en commission) le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle, le groupe de l'Outre-mer tient à rappeler qu'il ne pourra y avoir d'égalité réelle si nous n'intégrons pas systématiquement la notion d'adaptation dans la construction de l'ensemble des politiques publiques outre-mer, et spécialement pour réduire la vulnérabilité de ces territoires et de leurs populations aux impacts des évolutions climatiques.

À l'heure des choix d'orientation pour les Outre-mer, rappelons que les conséquences du réchauffement climatique dans ces collectivités ultramarines, qui abritent 80 % de la biodiversité française, n'est pas seulement l'affaire des ultramarins. Il s'agit d'un enjeu majeur pour la Nation, l'Europe et le monde. « *La nature crée des différences, la société en fait des inégalités* ». Tels sont les mots de l'écrivain Tahar Ben Jelloun. Dès lors, il est de notre responsabilité commune de ne pas ajouter de l'inégalité à celles existantes.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Personnalité qualifiée

Isabelle Autissier : « Les conséquences du dérèglement climatique sont l'affaire de ce siècle. L'ensemble de nos approvisionnements, de nos paysages, de nos habitudes, de notre santé, de notre économie et de nos emplois. Tout cela va être affecté, modifié, voire bouleversé.

La COP 21 et l'accord de Paris ont marqué la prise de conscience des gouvernements et leur volonté à limiter le réchauffement planétaire à 2°C.

Mais même en réussissant ce formidable challenge, les conséquences pour les humains seront immenses et ne seront pas les mêmes pour tous. La canicule de 2003 a agi, en France, comme un révélateur. La mortalité qu'elle a engendrée a touché prioritairement les personnes âgées, isolées et à faible revenus, ne disposant pas des moyens techniques ou humains pour en atténuer les conséquences.

En France 20 % des ménages les plus modestes sont responsables de 11 % des émissions de gaz à effet de serre ; quand 20 % des ménages les plus aisés sont responsables de 29 % des mêmes émissions.

Ainsi les personnes les moins génératrices de ce désordre sont aussi les plus exposés aux risques et celles qui ont le moins de moyens d'adaptation. De l'inégalité vient l'injustice.

Le CESE a inlassablement pris position contre les inégalités de notre société qui affectent ce fameux « vivre ensemble ».

Je remercie donc très vivement Jean Jouzel et Agnès Michelot d'avoir amené la section de l'environnement à travailler sur ce sujet complexe de la justice climatique.

Si l'action climatique n'est plus aujourd'hui un choix, mais une nécessité, ses modalités doivent, pour garder la cohésion sociale, tenir explicitement compte de la justice climatique.

Les propositions de cet avis insistent sur le besoin en recherche et connaissances liant réchauffement climatique et pauvreté, particulièrement concernant les populations ultramarines ou la vulnérabilité liée au genre.

Appuyé sur ces travaux, la justice climatique doit s'exprimer de manière transversale dans l'ensemble des politiques publiques. Il s'agit de prendre en compte les personnes les plus pauvres de manière cohérente dans l'accès aux services et aux ressources, la couverture assurantielle, dans leur relation à la santé, tout comme dans la fiscalité carbone, le logement, les déplacements, l'emploi, l'éducation et finalement l'ensemble des trajectoires de vies qui seront impactées soit par le réchauffement soit par les politiques et mesures de lutte contre celui-ci.

Par exemple, dans la politique de la ville et le moindre accès aux espaces verts qui permettent de réguler les températures et de supporter des pics de chaleur.

Par exemple, dans les politiques de la formation et de l'emploi qui doivent accompagner les mutations dues à la décarbonation de l'économie, et l'émergence des énergies

Déclarations des groupes

renouvelables, pour s'assurer que les salariés les plus vulnérables ne soient pas laissés de côté.

Il s'agit de renverser le regard et de mettre la politique de lutte contre la pauvreté au cœur des stratégies d'adaptation et d'atténuation du risque climatique.

À la veille de la COP 22, où les questions de justice climatique, qui ont insuffisamment été traitées à Paris, vont à nouveau être évoquées par les États, la France se doit d'être au clair avec elle-même.

La question du climat n'est pas tant de savoir ce que deviendra la terre, mais comment elle continuera à être accueillante pour les hommes et les sociétés que nous composons. La dimension sociale et la protection des plus faibles seront les marqueurs de la réussite de la politique climatique.

Au-delà des chiffres il y a des hommes, au-delà des technologies il y a un corps social. Il est de notre responsabilité d'engager les pouvoirs publics, les entreprises, les collectivités à se saisir de la question du climat sous l'angle de la justice.

Cet avis le fait fort à propos, c'est pourquoi je le voterai, en renouvelant mes remerciements aux rapporteurs et à la présidente de la section de l'environnement ».

Professions libérales

Vous connaissez l'histoire de la grenouille qu'on plonge dans l'eau chaude et qui s'en va ? Mais si on l'avait plongée dans de l'eau froide puis porté très lentement l'eau à ébullition, ce que nous ne ferons pas, la grenouille se serait progressivement engourdie et elle n'aurait pas survécu.

C'est ainsi que le réchauffement climatique est sournois. Les coûts estimés de l'inaction sont connus :

- 250 millions de « réfugiés climatiques » en 2050 selon les Nations Unies ;
- 100 milliards d'euros par an en 2020 et 250 milliards d'euros par an en 2050 sera le prix à payer pour l'absence d'adaptation au changement climatique pour l'ensemble de l'Union européenne, selon la Commission européenne.

De nombreuses vies pourront être sauvées et des finances publiques économisées si les États agissent ensemble contre le réchauffement climatique.

Comme indiqué dans l'avis, les enjeux sont nombreux : écologique, énergétique, politique, de santé publique et de sécurité alimentaire. La planète entière est concernée. Tous les Français sont concernés.

C'est pour faire face à ces enjeux cruciaux que la COP 21 a abouti à l'accord de Paris pour limiter le réchauffement climatique à 2°C d'ici à 2100. L'Inde, troisième émetteur mondial de gaz à effet de serre, ratifiera l'accord le 2 octobre. Selon le secrétaire général des Nations Unies, l'accord devrait entrer en vigueur d'ici la fin de l'année 2016.

Le succès de l'accord de Paris aura pourtant des limites :

- aucun mécanisme coercitif ou de sanction n'est prévu pour les pays qui ne respecteraient pas leurs engagements ;

- si la notion de « justice climatique » apparaît dans un accord international pour la première fois, elle n'occupe qu'une place relative puisqu'elle n'est pas reconnue par les États ;

Selon l'avis, la justice climatique poursuit l'objectif central que le réchauffement n'accroisse pas les inégalités déjà existantes.

Le groupe des professions libérales approuve les recommandations de l'avis portant sur les principes de prévention ou de précaution mais souhaite insister sur trois points :

- le réchauffement climatique est malheureusement inéluctable. Une stratégie d'adaptation au risque climatique et de prévention des risques (vagues de chaleur, inondations, sécheresse, cyclones) doit être soutenue ;
- les efforts de recherche tournée vers des solutions d'atténuation, d'adaptation et de réduction des inégalités doivent être accentués, notamment en matière de santé, d'urbanisme et d'architecture ;
- la lutte contre la précarité énergétique et la politique de rénovation thermique et énergétique des logements doivent être renforcées.

S'agissant de l'action de groupe, le groupe des professions libérales relève qu'elle est soumise au « monopole » des associations agréées, assistées, naturellement, par les avocats. Or les hypothèses de carence de ces associations ne peuvent être exclues, et il faudra prévoir que le justiciable, dans ces hypothèses, puisse néanmoins, dès lors que l'inaction d'une association agréée serait établie, avoir un accès au juge.

Les professionnels de la santé, du cadre de vie et du droit sont en première ligne face au réchauffement climatique. Ils ont anticipé les problématiques et se forment aux solutions appelées par le réchauffement climatique. Ils attendent en particulier que les donneurs d'ordre prennent ce sujet en considération.

Le groupe des professions libérales a voté cet avis.

UNAF

Les conséquences du changement climatique constituent un enjeu de plus en plus prégnant à l'international mais aussi en France métropolitaine et ultramarine et ce d'autant plus depuis la COP 21. Par le présent avis, les fondements et les objectifs d'une justice climatique sont débroussaillés.

Au moment où le gouvernement doit relancer le plan national d'adaptation au changement climatique, il s'agit de faire prendre conscience, le plus largement possible, des interactions entre les politiques publiques, nos comportements et le changement climatique. Le bien-être de nos enfants et petits-enfants en dépend. Anticiper sur les évolutions, c'est « prévenir pour ne pas subir », tout en tenant compte bien entendu des capacités de chacun selon les principes de solidarités sociale et écologique. Le développement de la culture du risque auprès de la population ainsi que l'éducation à l'adaptation sont des propositions que le groupe de l'UNAF soutient. Il reconnaît aussi l'importance de la recherche de solutions

Déclarations des groupes

innovantes tenant compte de la diversité des populations et des statuts notamment des Outre-mer pour bâtir des stratégies et des politiques publiques d'adaptation efficaces.

Le second enjeu mis très nettement en lumière, c'est l'état de la planète que nous laisserons aux générations futures. Les êtres humains du siècle passé et ceux d'aujourd'hui consomment et émettent trop de gaz à effet de serre dont souffrent d'ores et déjà de nombreuses populations et que dire pour les familles de demain.

Le troisième enjeu est géopolitique avec le risque de déplacement massif de populations : l'accueil des réfugiés climatiques nécessite là aussi d'être anticipé pour être accepté et « soutenable » par les populations.

Droit à l'eau, droit à l'alimentation, droit à la santé, droit à l'énergie : la société civile demande une juste répartition des efforts et des aides. Le fait que le changement climatique impacte de façon différencié les diverses couches sociales montre qu'on ne peut plus séparer les champs de l'éthique écologique et de l'éthique sociale. Il faut réconcilier les deux pour agir rapidement en direction des plus exposés, des plus fragiles, des plus pauvres.

La justice climatique exige une responsabilité accrue des citoyens, des acteurs économiques et de décideurs politiques.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Les effets du dérèglement climatique constituent un enjeu de justice non seulement écologique mais aussi économique et social au niveau international, national, intergénérationnel. Ce sont les populations les plus démunies et les plus vulnérables de la société qui sont les premières victimes des conséquences de ce dérèglement ; il est de notre responsabilité d'en corriger les effets démultiplicateurs. Lutter contre le changement climatique offre une nouvelle opportunité d'instruire les conditions et critères d'une réactualisation de la lutte contre les inégalités et les injustices sociales.

Aujourd'hui, il est temps de dire stop à l'injustice climatique pour réclamer un monde où la richesse et les responsabilités sont distribuées équitablement. Cela comprend un accès plus large à la santé, une alimentation de qualité, un cadre de vie moins toxique et donc des transports et habitats adaptés à ces changements, mieux articulés entre eux dans nos métropoles et déclinés suivant les spécificités de nos territoires, notamment en Outre-mer.

Nous partageons la position de l'avis du CESE qui demande « *de développer une approche intégrée et cohérente en lien avec la protection des équilibres écologiques dont le système climatique fait partie* ». Cette approche concerne à la fois l'égalité des chances en termes d'accès aux ressources naturelles et un partage égalitaire et juste sur l'ensemble du territoire. La justice climatique doit être un choix politique prioritaire pour limiter les inégalités environnementales et sociales en tenant compte des capacités économiques de

chacun pour mettre fin au développement des disparités de richesse entre populations et les territoires.

Nous partageons le constat de l'avis du CESE qui considère que la lutte contre l'injustice climatique représente un défi international. Les plus riches sont globalement les plus pollueurs, qu'il s'agisse des États ou des citoyens. La justice sociale et la lutte contre la pauvreté sont essentielles pour lutter contre le changement climatique. La montée du niveau des mers, la sécheresse, font fuir les populations au risque de voir le nombre des «réfugiés climatiques» exploser. C'est un phénomène qu'il faut traiter en adaptant de nouvelles règles internationales pour plus de justice distributive et réparatrice entre nations.

L'UNSA partage l'avis du CESE de prendre en compte ce phénomène inéluctable et de le faire figurer dans l'agenda de la COP 22 qui se tiendra à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016.

Nous partageons également les propositions préconisées par l'avis pour une justice climatique équitable face au changement climatique à travers des actions ciblées en faveur des populations et des territoires vulnérables.

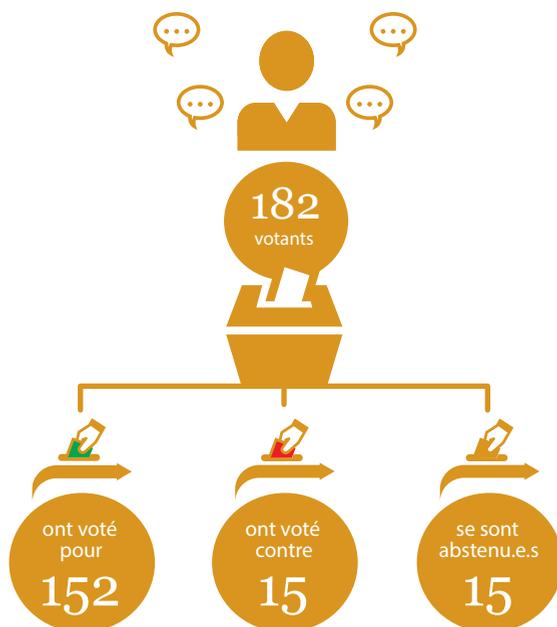
De même l'UNSA partage les objectifs relatifs à l'égalité Femme / Homme intégrés à la justice climatique car la vulnérabilité des femmes est une réalité. Les recommandations de l'avis devant permettre de renforcer la qualité de l'emploi est également partagée.

L'État doit jouer son rôle pour veiller à ce que notre modèle économique et social puisse prendre en considération la dimension humaine notamment en encourageant la recherche et développement. La prochaine étape sera donc d'en définir les moyens financiers à engager pour la mise en œuvre effective des propositions de cet avis.

L'UNSA a voté favorablement l'avis.

Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par M. Jean Jouzel et Mme Agnès Michelot



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental **le 28 septembre 2016**

Ont voté pour : 152

<i>Artisanat</i>	Mmes Amoros, Foucher, M. Fourny, Mme Marteau, M. Stalter, Mme Teyssedre.
<i>Associations</i>	MM. Deschamps, Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trelle-Kane.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mme Château, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Pajères y Sanchez, Prévost, MM. Ritzenthaler, Saint-Aubin.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artéro, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Mme Roche.
<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Lecerf, MM. Sagez, Thouvenel, Vivier.
<i>CGT</i>	Mmes Chay, Cru, MM. Fourier, Fournel, Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Lejeune, Manière, MM. Naton, Rabhi, Mme Robert.
<i>Coopération</i>	M. Lenancker, Mme Lexcellent.

<i>Entreprises</i>	M. Asselin, Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, M. Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Badré, Beall, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Le Bouler-Le Quilliec, Lè Van Truoc, Mmes Martinie-Cousty, Popelin.
<i>Mutualité</i>	MM. Caniard, Junique, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Mmes Delair, Weber.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mmes Biaux-Altman, Mouhoussoune, M. Suve.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Adom'Megaa, Amsalem, Aschieri, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Boccara, Bontems, Mme Brunet, MM. Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Claveirole, Collin, MM. Duval, Eledjam, Mmes Gibault, Goujon, MM. Grosset, Guglielmi, Mmes Hurtis, Jaeger, MM. Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lechatellier, Léoni, MM. Molinoz, Pasquier, Piliard, Mmes Rudetzki, Sehier, Thiéry, MM. Thieulin, Thomiche, Mme Verdier-Naves.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, M. Bérille, Mme Vignau.

Ont voté contre : 15

<i>Agriculture</i>	Mmes Beliard, Bonneau, M. Cochonneau, Mmes Cottier, Dutoit, M. Épron, Mme Even, M. Gangneron, Mme Gautier, MM. Lainé, Roguet, Mmes Valentin, Vial.
<i>Coopération</i>	MM. Argueyrolles, Prugue.

Se sont abstenus : 15

<i>Agriculture</i>	MM. Bernard, Coué, Dagès, Ferey.
<i>CGT-FO</i>	Mmes Brugère, Chazaud, Derobert, Gillard MM. Homez, Legagnoa, Pihet, Mme Ragot.
<i>Coopération</i>	Mme Blin.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mmes Le Floc'h, Mathieu Houillon.

Annexes

N° 1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ENVIRONNEMENT

✓ **Présidente** : Anne-Marie DUCROUX

✓ **Vice-présidentes** : Catherine TISSOT-COLLE et Annabelle JAEGER

Agriculture

✓ Pascal FEREY

✓ Thierry COUÉ

Artisanat

✓ Christine SAHUET

Associations

✓ Philippe JAHSHAN

CFDT

✓ Marc BLANC

✓ Bruno DUCHEMIN

CFTC

✓ Christine LECERF

CGT

✓ Fabienne CRU

✓ Isabelle ROBERT

CGT-FO

✓ Christian GROLIER

Coopération

✓ Véronique BLIN

Entreprises

✓ Marie-Hélène BOIDIN DUBRULE

✓ Philippe DUTRUC

✓ Catherine TISSOT-COLLE

<p><input type="checkbox"/> Environnement et nature</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Jean-David ABEL ✓ Michel Jean-Marie BADRÉ ✓ Allain BOUGRAIN DUBOURG ✓ Anne Marie DUCROUX
<p><input type="checkbox"/> Mutualité</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pascale VION
<p><input type="checkbox"/> Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Julien BLANCHET
<p><input type="checkbox"/> Outre-mer</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sosefo SUVE ✓ Octave TOGNA
<p><input type="checkbox"/> Personnalités qualifiées</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Isabelle AUTISSIER ✓ Sylvie SINAY ✓ Bernard BAUDIN ✓ Guillaume DUVAL ✓ Jean JOUZEL
<p><input type="checkbox"/> Professions libérales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE
<p><input type="checkbox"/> UNAF</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dominique ALLAUME-BOBE
<p><input type="checkbox"/> Personnalités associées :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Madeleine CHARRU ✓ Agnès MICHELOT ✓ Lucie MONTCHOVI ✓ Sylviane VILLAUDIERE ✓ Michel DEBOUT ✓ Michel MOYRAND

N° 2 LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES ET RENCONTRÉES

Pour son information, la section a entendu en audition les personnes dont les noms suivent :

- ✓ **M. Nicolas Bériot**
secrétaire général de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) ;
- ✓ **Mme Aurélie Ceinos**
responsable changement climatique à CARE France ;
- ✓ **M. Renaud Colombier**
chargé de projets en développement urbain et habitat au GRET ;
- ✓ **M. Christophe Delcamp**
mission pour la connaissance et la prévention des risques naturels des sociétés d'assurance (MRN) ;
- ✓ **M. Gaël Giraud**
économiste, directeur des études, des recherches et des savoirs de l'Agence française de développement (AFD) ;
- ✓ **M. Bertrand Lapostolet**
responsable de programme à la Fondation Abbé Pierre ;
- ✓ **M. Eloi Laurent**
économiste/chercheur à l'OFCE ;
- ✓ **M. Roland Nussbaum**
directeur de la mission pour la connaissance et la prévention des risques naturels des sociétés d'assurance (MRN) ;
- ✓ **Mme Anabella Rosemberg**
conseillère pour les politiques environnementales et de santé au travail à la Confédération syndicale internationale ;
- ✓ **M. Quyen Tran**
chargé de plaidoyer changement climatique à ATD Quart monde.

La section et les rapporteur.e.s tiennent à exprimer leurs remerciements à ces personnalités, ainsi qu'aux personnes suivantes :

- ✓ **Mme Carole Martinez**
coordinatrice du programme outre-Mer européen, UICN Europe ;
- ✓ **Mme Amélie Renaud**
conseillère en charge du développement durable, de la transition énergétique et du logement, cabinet de la ministre des Outre-mer.

Les rapporteur.e.s adressent également leurs remerciements aux expert.e.s qu'ils ont été amenés à consulter au cours des travaux pour leur aide précieuse et leurs contributions.

N° 3 NOTES DE FIN

- 1 Cinquième Rapport d'évaluation du GIEC - Changements climatiques 2014 : Incidences, adaptation et vulnérabilité, page 6 (www.ipcc-wg2.gov/AR5).
- 2 Expression qui désigne couramment les vastes zones faiblement peuplées de la partie du monde située au-delà du cercle polaire.
- 3 Audition de Mme Anabella Rosemberg par la section de l'environnement.
- 4 Lettre encyclique *laudato si'* du Saint-Père François sur la sauvegarde de la maison commune, Presses du Vatican, chapitre V sur l'inégalité planétaire § 51, 2015.
- 5 Cf. Henk A. M.J. Ten Have (sous la direction) ; Éthiques de l'environnement et politique internationale ; Collection éthiques, éditions UNESCO, 2007.
- 6 Cf. Olivier Godard ; *La justice climatique mondiale* ; La Découverte, Paris, 2015.
- 7 Cf. Préambule de la Résolution 45/94 du 14 décembre 1990 relative à la nécessité d'assurer un environnement salubre pour le bien-être de chacun adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies ; Principe 1 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 selon lequel « *les êtres humains ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* ». Des instruments internationaux régionaux consacrent aussi ce droit notamment la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1988 qui reconnaît le droit de chacun de vivre de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être à l'article premier.
- 8 Cf. Paragraphe 13 du Préambule de l'Accord de Paris : « *Notant 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* ».
- 9 On entendrait par pertes et préjudices notamment les pertes et dommages économiques assurables, les pertes et dommages économiques non assurables, les mesures économiques pour les pertes et dommages non économiques, les mesures non économiques pour les pertes et dommages non économiques. Il s'agit de trouver les moyens pour faire face aux conséquences du changement climatique dans les cas où les mesures d'atténuation et d'adaptation seraient en échec. Ce « mécanisme » aurait en fait surtout pour ambition de coordonner les dispositifs d'intervention dans des situations d'événements climatiques extrêmes.
- 10 Paragraphe 52 de la décision 1/CP.21, adoption de l'Accord de Paris.
- 11 Audition de M. Éloi Laurent par la section de l'environnement.
- 12 Ana Agostino and Rosa Lizarde ; *Gender and climate justice* ; Development, vol. 55(1), 2012, pp. 90-95 ; Sonja Capello and Wendy Harcourt ; *Gender and climate justice* ; *International Journal of Green Economics*, Vol. 3, N. 3-4, 2009, pp. 343-350.
- 13 Emma Brindal ; *Justice for climate refugees* ; *Alternative Law Journal*, vol. 32, n° 4, 2007, pages 240-241.
- 14 Randall S Abate and Elizabeth Ann Kronk ; *Climate change and indigenous peoples : the search for legal remedies* ; Edward Elgar Cheltenham, UK, 2013.

Annexes

- 15 Stephen Humphreys (Ed.), *Human rights and climate change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; Christel Cournil, Anne-Sophie Tabau (coord.), *Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'homme*, Larcier, Bruxelles, 2013.
- 16 Préambule de la Convention sur la diversité biologique, 1992.
- 17 Charte mondiale de la nature adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982.
- 18 Voir notamment Antoine Bonduelle, Jean Jouzel, rapporteurs au nom de la section de l'environnement, *L'adaptation de la France au changement climatique* ; rapport et avis du CESE, Les éditions des Journaux officiels, mai 2015.
- 19 Audition de M. Gaël Giraud par la section de l'environnement.
- 20 Pierre-Antoine Gailly, Benedict Donnelly, Rapport annuel sur l'état de la France en 2016, croire toujours en la France, CESE, Les éditions des Journaux officiels, juin 2016
- 21 Cf. Rapport du Comité scientifique régional aquitain sur le changement climatique ; *Prévoir pour agir, la Région Aquitaine anticipe le réchauffement climatique* ; sous la coordination de H. Le Treut, 2013 « *Les tensions prévisibles sont d'autant plus importantes que la montée en puissance des besoins en énergies renouvelables tendrait à favoriser le développement d'une consommation de bois (biomasse) initialement affecté à l'industrie. À terme, la concurrence entre diverses demandes pourrait aussi concerner l'approvisionnement en bois d'œuvre, au risque de freiner des filières émergentes comme celles du bois de construction. Un tel scénario pourrait résulter d'une stratégie de réduction des âges d'exploitation visant à limiter les risques de voir les peuplements détruits par des événements climatiques extrêmes.* », Rapport, op.cit., p.69.
- 22 Le CEDD est une commission consultative créée en 2008 et placée auprès du ministre du Développement durable, aujourd'hui celui de l'Environnement.
- 23 Audition de M. Renaud Colombier par la section de l'environnement.
- 24 Pierrette Crosemarie, rapporteure au nom de la section de l'environnement, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, avis du CESE, Les éditions des Journaux officiels, janvier 2015.
- 25 Audition de M. Quyen Tran par la section de l'environnement.
- 26 Extrait de l'Atelier international santé et climat, Évaluer les impacts sanitaires du changement climatique de l'adaptation et de l'atténuation, Enjeux et méthodes, InVS, juin 2015.
- 27 Cités dans le rapport du CESE sur les inégalités environnementales et sociales (op. cit.).
- 28 Cf. Conseil régional de l'environnement de Montréal, *Le verdissement montréalais, pour lutter contre les îlots de chaleur urbains, le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique*, 2007.
- 29 Audition de M. Quyen Tran par la section de l'environnement.
- 30 Étude des variations, en fonction du climat, des phénomènes périodiques de la vie végétale et animale (dict. Le Robert).

- 31 Extrait de l'Atelier international organisé par l'Institut de veille sanitaire (InVS) à Saint Maurice, juin 2015 (op.cit.). Voir également rapport du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat sur le sujet) qui a conclu avec un degré de confiance élevé que la santé des populations humaines était sensible aux modifications des conditions météorologiques et à d'autres aspects du changement climatique. Le panorama des impacts sanitaires du changement climatique est large, et concerne la santé des enfants, des personnes âgées, des travailleurs, des femmes.
- 32 Audition de M. Eloi Laurent par la section de l'environnement.
- 33 Neumayer, E. et T. Plümper (2007) 'The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981-2002' *Annals of the Association of American Geographers*, 97 (3). Cité in Overseas Development Institute (ODI) briefing *Disaster mortality*, Aditya Bahadur & Catherine Simonet, Feb 2015.
- 34 Bourque L.B., J. M. Siegel, M. Kano, M.M. Wood (2007) ; *Morbidity and Mortality Associated with Disasters' in Handbook of Disaster Research* ; New-York: Springer. Tierney, K. J., M. K. Lindell, and R. W. Perry (2001). *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Washington, D.C.: Joseph Henry Press.). Cité in Overseas Development Institute (ODI) briefing *Disaster mortality*, Aditya Bahadur & Catherine Simonet, Feb 2015.
- 35 Au cours de son audition, Mme Aurélie Ceinos a indiqué que « *des études sur le risque de décès lors de catastrophes naturelles montrent qu'il est quatorze fois plus élevé pour les femmes et enfants, en particulier chez les populations les plus pauvres.* » Par exemple, « *According to reports addressing disasters occurring outside of the United States, 1.5 times as many women as men died during the 1995 Kobe earthquake, and 3 times as many women as men died in the 2004 Asian tsunami; age and income level were contributing factors.* »
Institute for Women's Policy Research (IWPR), 2010 'Women, Disasters, and Hurricane Katrina'. Factsheet #D492, August. Washington, DC: IWPR.), Cité in ODI briefing *Disaster mortality*, Aditya Bahadur & Catherine Simonet, Feb 2015.
- 36 Audition de Mme Aurélie Ceinos par la section de l'environnement.
- 37 Vincent Viguié et Stéphane Hallegatte ; *Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation, dans Vers l'égalité des territoires* ; rapport de la mission de réflexion pour la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, 2013.
- 38 Antoine Bonduelle, Jean Jouzel ; *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, déjà cité.
- 39 Paul de Viguerie, rapporteur au nom de la section de l'aménagement durable des territoires ; *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?* ; avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, décembre 2013.
- 40 Nom communément donné aux zones hypoxiques, c'est-à-dire déficitaires en oxygène dissous, dans lesquelles la faune marine s'asphyxie.

- 41 À l'occasion du colloque tenu en octobre 2015 sur « les outre-mer et les changements climatiques », le ministère des Outre-mer a édité des fiches portant sur trois thèmes distincts : « les Outre-mer sentinelles du changement climatique : impacts et observation », la « contribution des Outre-mer à l'atténuation des effets du changement climatique » et enfin « les Outre-mer aux avant-postes de l'adaptation ». Les éléments de constat ci-dessus sont largement inspirés de ces fiches, ils ne rendent pas compte de la richesse des réponses exposées à l'occasion du colloque qui entendait présenter un « agenda des solutions ».
- 42 Réputés pour être en bonne condition, les récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie subissent en 2016 un épisode de blanchissement massif attribué pour partie à des températures de surface anormalement élevées sur plusieurs semaines consécutives (source IRD/IFRECOR).
- 43 Chiffres fournis par le ministère des Outre-mer, dossier « Connaître les impacts du changement climatique », fiche « mesurer la valeur économique des écosystèmes ». Le résultat complet de l'étude menée sur Mayotte, publiée sur le site de l'IFRECOR, chiffre la valeur de la protection côtière à onze millions d'euros par an.
- 44 Audition Mme Anabella Rosemberg par la section de l'environnement.
- 45 Cf. P Kourislky, G Viney ; *Le principe de précaution*, Rapport au Premier ministre ; éd. Odile Jacob, Paris, octobre 1999, p. 18. Cf. Ewald F. ; *Pour une approche historique de l'émergence du principe de précaution* ; *Philosophie politique du principe de précaution* ; in F Ewald, C Gollier, N De Sadeleer ; *Le principe de précaution* ; PUF, (2001), deuxième édition, Paris, 2008, p. 6 et suivantes.
- 46 Colloque de l'Institut Servier ; *La prévention et la protection dans la société du risque : le principe de précaution* ; Elsevier, Amsterdam, New York, Oxford, Paris, Shannon, Tokyo, 2001.
- 47 D. Lecourt ; *La santé face au principe de précaution* ; PUF, Paris, 2009, p. 4 et suivantes.
- 48 Articles 4 et 5 de la Convention d'Aarhus sur l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 1998. Convention de la Commission des Nations Unies pour l'Europe.
- 49 Article 8 de la Convention d'Aarhus, op. cit.
- 50 Anne Sophie Tabau, Christel Cournil ; *Nouvelles perspectives pour la justice climatique* ; RJE 4, 2015, p. 674 et suivantes.
- 51 Le taux d'actualisation permet de comparer des flux financiers se produisant à des dates différentes. Il est utilisé pour déterminer la valeur actuelle de flux futurs. En matière d'évaluation des projets d'investissement, il vise à déterminer la valeur actuelle nette du projet.
- 52 Voir le défi 8 de la Stratégie nationale de recherche : « sociétés innovantes, intégratives et adaptatives » (http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Strategie_Recherche/26/9/strategie_nationale_recherche_397269.pdf)

- 53 La vulnérabilité est définie par le GIEC sur la base de trois éléments : 1-l'exposition aux risques (quels aléas vont frapper quels territoires, à quel moment et selon quel rythme), 2- la sensibilité des écosystèmes (réaction des milieux et des espèces aux forçages climatiques), 3- les capacités d'adaptation des sociétés (facteurs d'influence, modification des comportements, capacité d'anticipation).
- 54 Pour une analyse conceptuelle, A. Magnan ; *La vulnérabilité des territoires littoraux au changement climatique : mise au point conceptuelle et facteurs d'influence* ; coll. « Analyses » n° 01/2009, 30 p. Pour les Outre-mer, voir les projets ANR STORISK (*Small islands addressing climate change: towards storylines of risk and adaptation*) et REOMER (Programme Risque Décision Territoire MEDDE) coordonnés par Virginie Duvat, UMR LIENSs 7266, Université de La Rochelle.
- 55 Dans son avis sur *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, déjà cité.
- 56 Chantal Cans (dir.), *Traité de droit des risques naturels*, éditions Le Moniteur, 2015, p. 303.
- 57 Revue Juridique de l'environnement ; *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement* ; numéro spécial 2013. En particulier Jean-Marie Breton, Dominique Blanchet, Eric Naim-Gesbert, *Territoires ultramarins et compétences environnementales : les DOM-ROM*, RJE n° spécial, 2013, pp. 163-184.
- 58 Extrait du rapport coordonné par J.M. Breton, section Antilles Guyane de la Société française pour le droit de l'environnement (SFDE), rapport de 2012.
- 59 Olivier Kirsch, rapporteur au nom de la section des affaires européennes et internationales ; *Migrations internationales : un enjeu planétaire* ; avis du CESE, Les éditions des Journaux officiels, octobre 2015.
Céline Mesquida, Bernard Guirkingier ; rapporteur.e.s au nom de la section des affaires européennes et internationales Réussir la Conférence climat Paris 2015 ; avis du CESE, Les éditions des Journaux officiels, avril 2015.
- 60 E. Neumayer et T. Plümper (2007) ; *The gendered nature of natural disasters : the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981-2002* ; *Annals of the Association of American Geographers*, 97(3). Cité in ODI briefing *Disaster mortality*, Aditya Bahadur & Catherine Simonet, Fed 2015. <http://www.iris-france.org>.
- 61 Cf. Beurier Jean Pierre, Kiss Alexandre, *Le droit international de l'environnement*, Pedone, Paris 2010.
- 62 Agnès Michelot ; *Vers un statut de réfugié écologique ?* ; in Jean-Marc Lavieille, Julien Bétaillé, Michel Prieur ; *Les catastrophes écologiques et le droit : échec du droit, appels au droit* ; Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 517-541.
Christel Cournil, Benoît Mayer, *Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Bibliothèque du citoyen », 2014, 166 p.
- 63 Cf. Sabrina Cuendet ; *Accords d'investissement et développement durable*, La note de Conventions, n° 14, 2014 ; <http://convention-s.fr>.
- 64 Cf. CNUCED, base de données des accords internationaux en matière d'investissements, disponible sur le site suivant : <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

Annexes

- 65 Loi n°2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer. Article 1^{er} : « *La lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorité nationale* ».
- 66 Le calcul d'actualisation conduit à diviser le montant de 1 M€ par 1,04³⁰ dans le premier cas (taux d'actualisation 4 %) et par 1,013³⁰ dans le second (taux d'actualisation 1,3 %).
- 67 Le Royaume-Uni a cependant instauré un système différent à la suite d'une succession de très grandes inondations. L'État britannique et le secteur de l'assurance ont créé un mécanisme de réassurance afin de répondre à la problématique de l'assurabilité des risques aggravés en zone fortement inondable, dénommé Flood Re. Il fournit une couverture assurantielle à des tarifs abordables dans les zones où le risque d'inondation est élevé. Il est intéressant de noter que ce système a été conçu comme provisoire : il doit prendre fin en 2039 et être remplacé par un système de marché. Flood Re fait l'objet d'un rapport annuel au Parlement.
- 68 Cf. Actes du colloque international Changement climatique et santé, 2014.
- 69 En se référant aux travaux de l'Atelier international changement climatique et santé, réuni à l'initiative de l'InVS (op. cit.).
- 70 « *Le terme d'habitat spontané a été proposé, à plusieurs reprises pour désigner une occupation de fait d'une fraction du sol urbain par des catégories de population pour qui l'accès aux formes légales de logement est impossible, essentiellement pour des raisons d'impécuniosité chronique, subsidiairement par suite de l'insuffisance de la construction de logements à bon marché. Il s'agit d'un habitat improvisé, indifférent à toute organisation préalable de l'espace urbain - sinon a contrario, car certaines fractions des agglomérations sont même exclues des emprises d'utilisation fonctionnelle ou résidentielle du sol.* », Pierre George, *L'habitat spontané, parasite de l'urbanisation en pays sous-développé*, Cahiers Internationaux de Sociologie, Nouvelle Série, volume 42, pages 13-26, janvier-juin 1967.

N° 4 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS D'ADAPTATION PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ OU DOMAINE

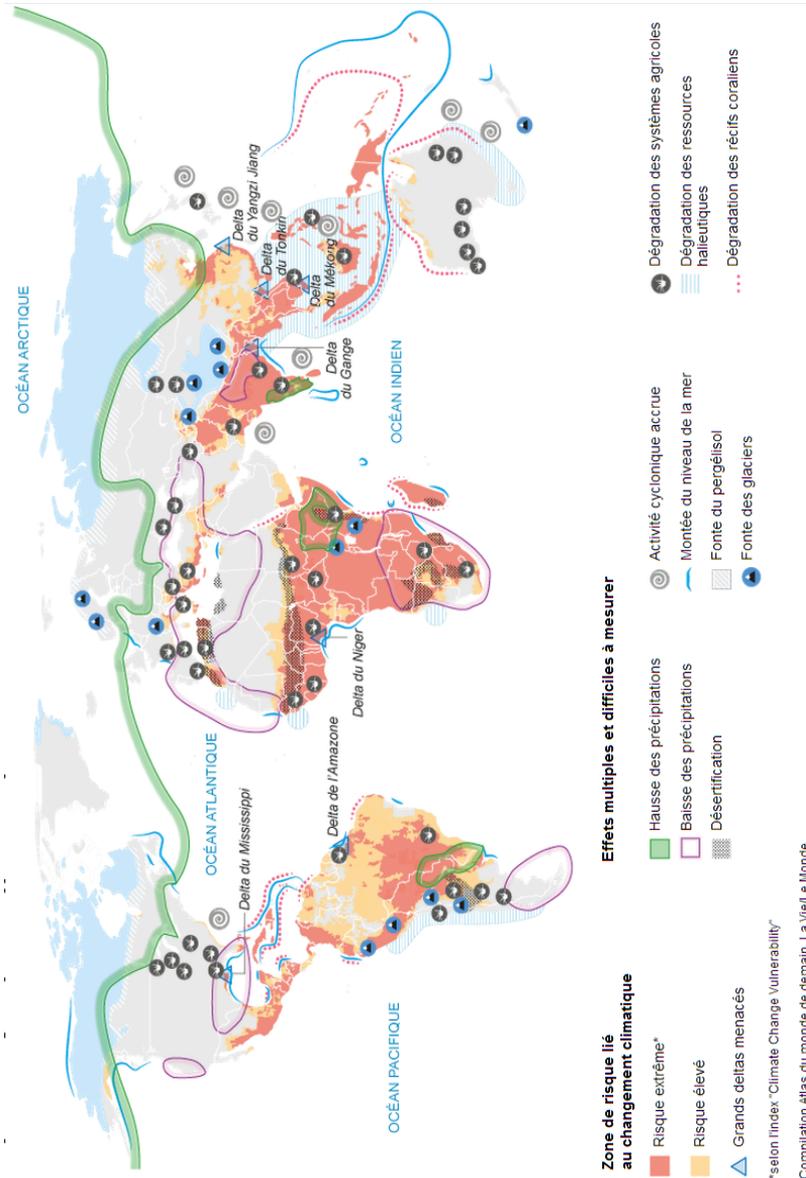
Secteur ou domaine	Quelques grandes pistes d'adaptation
Biodiversité	limiter la dégradation des zones côtières en maîtrisant les impacts en amont
	Développer les connaissances sur le fonctionnement des écosystèmes et les services écosystémiques
	Réduire la pression des espèces envahissantes
	Renforcer le réseau d'espaces protégés, marins et terrestres
Tourisme	Mettre en œuvre des stratégies de développement touristique flexibles et efficaces
	Évaluer les dommages et les coûts potentiels du changement climatique
	Favoriser la résilience naturelle des écosystèmes
Pêche et aquaculture	Maîtriser la protection des ressources pour permettre leur renouvellement
	Réduire les pressions directes (surexploitation) et indirectes (pollutions, destruction des habitats, etc.) sur les milieux et les espèces
	Suivre l'évolution des conditions écologiques pour la perliculture
Agriculture	Améliorer les capacités de stockage et de transfert des eaux de surface
	Développer les rotations/associations de cultures
	Favoriser les espèces les plus résistantes et opérer des sélections génétiques
	Structurer le secteur et soutenir la capacité d'adaptation des producteurs
	Valoriser les opportunités agricoles liées aux évolutions climatiques
Forêts	Contenir la déforestation de l'Amazonie
	Mieux protéger les formations forestières terrestres et marines
	Favoriser les espèces les plus résistantes et opérer des sélections génétiques
	Maintenir ou recréer des espaces refuges pour les formations et les espèces menacées
	Réduire le risque de feu de forêt et pérenniser une capacité d'intervention
	Accroître la rentabilité économique du secteur forestier

Annexes

Santé	Surveiller les maladies vectorielles Évaluer les risques d'intoxication alimentaire liés à la ciguatera Améliorer les caractéristiques techniques/normes de construction des bâtiments pour limiter l'impact des événements extrêmes Améliorer les plans de surveillance, d'alerte et de gestion de crise
Énergie	Maîtriser la consommation d'énergie Développer des systèmes de production autonomes et compatibles avec les perspectives climatiques : diversification et décarbonisation
Aménagement littoral et risques	Réduire l'exposition des enjeux actuels (recul stratégiques, protection) et futurs (à travers le zonage de l'urbanisation et les documents de gestion des risques) Contrôler l'urbanisation et la mise en pratique des normes et réglementations afférentes Préserver les écosystèmes protecteurs Évaluer et cartographier la vulnérabilité et développer les observatoires

Source : ONERC, *Les outre-mer face au défi du changement climatique*, rapport au Premier ministre et au Parlement, la Documentation française 2012.

N° 5 CARTOGRAPHIE DES MANIFESTATIONS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE



Source : Bastien Alex, Alain Coldefy, Hervé Kempf, *Conséquences du dérèglement climatique pour le ministère de la Défense*, EPS 2013-55 – rapport final, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), 2014.

N° 6 TYPOLOGIE DES RISQUES CLIMATIQUES

Manifestations du changement climatique ¹	Conséquences	Risques liés	Crises
Accroissement des températures	Fonte des neiges et des glaciers Augmentation des précipitations du fait de l'évaporation des mers et océans Dégel du permafrost	Favorisation du développement de bactéries, parasites et virus (salmonelle, etc.) Avalanches Inondations Hausse des émissions de GES	Épidémies Mouvements de population
Changement du régime des précipitations	Désertification (baisse) Inondations (hausse)	Émigrations du fait de la dégradation des écosystèmes	Tensions liées à la gestion et à l'accueil des migrants
Augmentation du nombre et de l'intensité Des épisodes climatiques exceptionnels Sécheresse/ canicules	Baisse de la disponibilité en eau Baisse des débits des cours d'eau Augmentation des incendies de forêts Hausse de la consommation électrique (climatisation)	Déshydratation des personnes à risque dues à la (accueil en hôpitaux, etc.) Défaillance du système de refroidissement des réacteurs Difficultés d'évacuation des zones incendiées	Pic de mortalité Accident nucléaire Tensions du fait de la rareté des ressources Coupures de courant
Cyclones/tempêtes	Inondations Destructions (habitat, infrastructures) Mouvements de population (évacuation, migrations)	Pollutions des sols et nappes phréatiques Contamination des stocks d'eau douce (sel, produits chimiques, eaux usées) Isolement	Insécurité post-catastrophe (pillage, etc.) Épidémies Pénuries
Élévation du niveau des mers et océans	Exposition plus forte aux phénomènes des grandes marées pour les infrastructures côtières Exposition plus forte aux phénomènes climatiques exceptionnels	Destructions (habitat, infrastructures) Arrêt de l'économie locale Émigrations définitives	Insécurité post-catastrophe (pillage, etc.) Tensions liées à la gestion et à l'accueil des migrants

Acidification des océans	Détérioration de la capacité de séquestration du carbone des océans (et donc hausse de la concentration de GES dans l'atmosphère) Détérioration des écosystèmes aquatiques (récifs coralliens)	Déstabilisation de secteurs économiques (pêche, conchyliculture, ostréiculture, tourisme) Déstabilisation de la chaîne alimentaire	Pénuries Émigrations
--------------------------	---	---	-------------------------

¹Le changement climatique est la résultante de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, de la poursuite de la déforestation, de l'avancée de la désertification.

Source : Bastien Alex, Alain Coldefy, Hervé Kempf, *Conséquences du dérèglement climatique pour le ministère de la Défense*, EPS 2013-55 – rapport final, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), 2014.

N° 7 LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

☐ Liste principale

Randall S Abate, Elizabeth Ann Kronk

Climate change and indigenous peoples : the search for legal remedies

Edward Elgar Cheltenham, UK, 2013

Ana Agostino and Rosa Lizarde

Gender and climate justice

Development, volume 55, pages 90-95, 2012

Bastien Alex, Alain Coldefy, Hervé Kempf

Conséquences du dérèglement climatique pour le ministère de la Défense

EPS 2013-55 – rapport final, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), 2014

Jean Pierre Beurier, Alexandre Kiss

Le droit international de l'environnement

Pedone, Paris 2010

L.B Bourque, J. M. Siegel, M. Kano, M. M. Wood

Morbidity and Mortality Associated with Disasters' in Handbook of Disaster Research

New-York : Springer, 2007

Jean-Marie Breton, Dominique Blanchet, Eric Naim-Gesbert

Territoires ultramarins et compétences environnementales : les DOM-ROM, RJE n° spécial, 2013,
pp. 163-184.

Emma Brindal

Justice for climate refugees

Alternative Law Journal, volume 32, n° 4, pages 240-241, 2007

Chantal Cans (dir.)

Traité de droit des risques naturels

Éditions Le Moniteur, 2015

Sonja Capello, Wendy Harcourt

Gender and climate justice

International Journal of Green Economics

Volume 3, n° 3-4, pages 343-350, 2009

Christel Cournil, Benoît Mayer

Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernance

Presses de Sciences Po, coll. « Bibliothèque du citoyen », Paris, 2014, 166 p.

Christel Cournil, Anne-Sophie Tabau (coord.)

Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'homme

Larcier, Bruxelles, 2013

Sabrina Cuendet

Accords d'investissement et développement durable

La note de Conventions, n° 14, 2014

François Ewald

Pour une approche historique de l'émergence du principe de précaution

Philosophie politique du principe de précaution

François Ewald, Christian Gollier, Nicolas De Sadeleer

Le principe de précaution

PUF, 2001, deuxième édition, p. 6 et suivantes, Paris, 2008

François (Pape)

Lettre encyclique laudato si' sur la sauvegarde de la maison commune

Presses du Vatican, 2015. Chapitre V sur l'inégalité planétaire §51.

Olivier Godard

La justice climatique mondiale

La Découverte, Paris, 2015

Henk A. M.J. Ten Have (sous la direction de)

Éthiques de l'environnement et politique internationale

Collection éthiques, éditions UNESCO, 2007

Stephen Humphreys (Ed.)

Human rights and climate change

Cambridge University Press, Cambridge, 2010

Charlotte Huteau

Le déplacement des zones côtières : entre anticipation et gestion des risques naturels.

Perspectives juridiques, thèse de doctorat, Université de la Rochelle, 2016.

Dina Ionesco, Daria Mokhnacheva, François Gemenne

Atlas des migrations environnementales

Collection Hors collection, Éditeur Presses de Sciences Po, mars 2016

Sophie Lavallée, Sandrine Maljean-Dubois

L'accord de Paris : fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur ?, RJE,

1/2016, pp.19-36.

Dominique Lecourt

La santé face au principe de précaution

PUF, page 4 et suivantes, Paris, 2009

Hervé Le Treut (dir.)

Prévoir pour agir - Les impacts du changement climatique en Aquitaine

Rapport du Comité scientifique régional aquitain sur le changement climatique, Presses

Universitaires de Bordeaux et LGPA-Éditions, collection « Dynamiques environnementales-À

la croisée des Sciences », 2013, 367 p.

Annexes

Alexandre Magnan

La vulnérabilité des territoires littoraux au changement climatique : mise au point conceptuelle et facteurs d'influence

coll. « Analyses » IDDRI n° 01/2009, 30 p.

Pablo Martinez de Anguita

Environmental Solidarity. How religions can sustain sustainability

Routledge, New York, London, 2012

Agnès Michelot

Vers un statut de réfugié écologique ?

In Jean-Marc Lavieille, Julien Bétaille, Michel Prieur

Les catastrophes écologiques et le droit : échec du droit, appels au droit

Bruylant, Bruxelles, 2012, pages 517-541

Agnès Michelot

La justice climatique et l'Accord de Paris sur le climat

RJE, 1/2016, pp. 71-79.

Éric Neumayer. et Thomas Plümper (2007)

The gendered nature of natural disasters : the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy 1981–2002'

Annals of the Association of American Geographers, 97 (3). Cited in ODI briefing *Disaster mortality*, Aditya Bahadur & Catherine Simonet, Feb 2015

Michel Prieur (en collaboration avec Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert

Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen)

Droit de l'environnement

Dalloz, Paris, 2016

Anne-Sophie Tabau, Christel Cournil

Nouvelles perspectives pour la justice climatique

RJE 4, page 674 et suivantes, 2015

K. J. Tierney, M. K. Lindell, R. W. Perry ()

Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States

Washington, D.C. : Joseph Henry Press, 2001. Cité in ODI briefing *Disaster mortality*, Aditya

Bahadur & Catherine Simonet, Feb 2015

Torre-Schaub Marta

La gouvernance du climat : vieilles notions pour nouveaux enjeux

Cahiers de droit, sciences et techniques, n° 2, éd CNRS, 2009, pp. 140-163

☐ Institutions et Organisation

Rapport de la Commission environnement, Club des juristes,

Mieux informer et être informé sur l'environnement,

22 septembre 2014. <http://www.leclubdesjuristes.com>.

GIEC

Changements climatiques 2014 : incidences, adaptation et vulnérabilité

Cinquième Rapport d'évaluation, page 6 (www.ipcc-wg2.gov/AR5)

Institut Servier (colloque)

La prévention et la protection dans la société du risque : le principe de précaution,

Elsevier, Amsterdam, New York, Oxford, Paris, Shannon, Tokyo, 2001

Institute for Women's Policy Research (IWPR)

Women, Disasters, and Hurricane Katrina

Fact sheet #D492, 2010

Stratégie nationale de la recherche France Europe 2020

Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, mars

2015.

ONERC

Les outre-mer face au défi du changement climatique

Rapport au Premier ministre et au Parlement, La documentation française, 2012

☐ Rapports

Antoine Bonduelle, Jean Jouzel

L'adaptation de la France au changement climatique mondial

Rapport et avis du Conseil économique, social et environnemental

Les éditions des Journaux officiels, mai 2015

Pierrette Crosemarie

Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques

Rapport et avis du CESE

Les éditions des Journaux officiels, janvier 2015

Pierre-Antoine Gailly, Benedict Donnelly

Rapport annuel sur l'état de la France en 2016. Croire toujours en la France,

Rapport et avis du CESE

Les éditions des journaux officiels, juin 2016

Annexes

Olivier Kirsch
Migrations internationales : un enjeu planétaire
Rapport et avis du CESE
Les éditions des journaux officiels, octobre 2015

Philippe Kourislky, Geneviève Viney
Le principe de précaution
Rapport au Premier ministre
Édition Odile Jacob, page 18, Paris, octobre 1999

Victorin Lurel, *Égalité réelle Outre-mer*. Rapport au Premier ministre, Assemblée nationale, mars 2016

Céline Mesquida, Bernard Guirkinger
Réussir la Conférence climat Paris 2015
Rapport et avis du CESE
Les éditions des journaux officiels, avril 2015

Thani Mohamed Soilihi, Mathieu Darnaud, Robert Laufoaulu

Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires
Rapport d'information[°]721, fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, Sénat, 23 juin 2016

Jean-Jacques Urvoas (présenté par)
Rapport d'information n° 2950, sur la Polynésie française, déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République
Assemblée nationale, juillet 2015

Paul de Viguerie
La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire?
Rapport et avis du Conseil économique, social et environnemental
Les éditions des Journaux officiels, décembre 2013

Vincent Viguié, Stéphane Hallegatte
Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation, dans Vers l'égalité des territoires
Rapport de la mission de réflexion pour la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, 2013

☐ Revue

Revue Juridique de l'environnement
La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement
Numéro spécial 2013

N° 8 LISTE DES SIGLES

AFB	Agence française pour la biodiversité
AFD	Agence française de développement
CAT NAT	Régime d'indemnisation des catastrophes naturelles
CCR	Caisse centrale de réassurance
CE	Commission européenne
CEDD	Conseil économique pour le développement durable
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIR	Crédit impôt recherche
CPER	Contrat de plan État-région
CPP	Comité de la prévention et de la précaution
CSI	Confédération syndicale internationale
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DOM	Département d'Outre-mer
DTS	Droit de tirage spécial
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FEDEAR	Fonds européen agricole pour le développement rural
FFSA	Fédération française des sociétés d'assurances
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HLM	Habitation à loyer modéré
ICU	Îlot de chaleur urbaine
IDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales
IFRECOR	Initiative française pour les récifs coralliens
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INSEE	Institut de la statistique et des études économiques
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRIS	Institut des relations internationales et stratégiques
LBU	Ligne budgétaire unique
MEDDE	Ministère de l'Économie, du développement durable et de l'énergie

Annexes

MRN	Mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
ODD	Objectifs du développement durable
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONG	Organisations non gouvernementales
ONERC	Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique
ONU	Organisation des Nations Unies
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PCAET	Plan climat air énergie territorial
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PNSE	Plan national santé environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPR	Plan de prévention des risques
PPRI	Plans de prévention des risques d'inondations
PPRL	Plans de prévention des risques littoraux
PPRN	Plans de prévention des risques naturels
R&D	Recherche & développement
RJE	Revue juridique de l'environnement
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE	Schéma régional climat, air, énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SFDE	Société française pour le droit de l'environnement
UE	Union européenne
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)

Dernières publications de la section de l'environnement

<p>LES AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</p> <p>Le biomimétisme : s'inspirer de la nature pour innover durablement</p> <p>Patricia Razard Septembre 2015</p> <p>BRUNEAU-BRUNEAU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</p> <p>LE CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</p>	<p>LES AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</p> <p>Les filières lin et chanvre au cœur des enjeux des matériaux biosourcés émergents</p> <p>Mme Catherine Chabaud Novembre 2015</p> <p>BRUNEAU-BRUNEAU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</p> <p>LE CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique</p> <p>Allain Bougrain Dubourg</p> <p>CESE 01 SEPTEMBRE 2016</p>
---	---	---

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

<p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Avant-projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne</p> <p>Michèle Nathan</p> <p>CESE 07 SEPTEMBRE 2015</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Les certificats de qualification professionnelle</p> <p>Dominique Gillier</p> <p>CESE 06 SEPTEMBRE 2016</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique</p> <p>Allain Bougrain Dubourg</p> <p>CESE 01 SEPTEMBRE 2016</p>
---	---	---

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411160010-000916 - Dépôt légal : septembre 2016

Crédit photo : Istock photo

LES AVIS DU CESE

Même limité à 2 °C, le réchauffement climatique aura des conséquences auxquelles notre société devra s'adapter. Certain.e.s auront les moyens de le faire, d'autres pas. Le risque que ne se creusent les inégalités est réel.

L'objectif de la justice climatique est de tout faire pour que le réchauffement n'accroisse pas les inégalités. Elle est apparue comme une thématique centrale à l'ouverture de la COP 21.

La justice climatique porte une nouvelle logique d'élaboration et d'articulation des politiques publiques d'atténuation et d'adaptation. Elle doit permettre de préserver efficacement et durablement le droit à un environnement sain pour toutes et tous y compris pour les plus démunis et les plus vulnérables au changement climatique.

L'avis, rappelant que le CESE soutient la lutte contre toutes les formes d'inégalités, veut ouvrir la voie d'un consensus pour l'action. Par ses propositions, il engage les pouvoirs publics et la société à limiter et réduire les inégalités sociales et économiques générées par le réchauffement planétaire.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr



N° 41116-0010 prix : 19,80 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-151087-6



Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr