



# T H É M A

Essentiel

## Commissariat général au développement durable

# La justice climatique en France : quels enjeux et leviers pour l'action publique ?

Avril 2019

Le mouvement mondial en faveur de la justice climatique est né du constat que les principales victimes du changement climatique étaient souvent celles qui en portaient la plus faible responsabilité. En France, les injustices climatiques recouvrent une multitude de formes. L'adaptation au changement climatique et les politiques de transition peuvent par exemple générer ou renforcer des inégalités sociales, mais aussi des inégalités entre territoires ou entre secteurs économiques. La justice climatique consiste précisément à lutter contre ces inégalités, afin que l'adaptation aux transformations du climat, mais aussi les politiques de transition écologique, soient à la fois justes et équitables.

### QU'EST-CE QUE LA JUSTICE CLIMATIQUE ?

#### Du constat des injustices climatiques mondiales...

La prise de conscience d'injustices climatiques est née au niveau mondial du constat d'un cumul d'inégalités :

- des inégalités en matière de responsabilités dans le changement climatique : historiquement, les pays les plus riches ont en effet émis dans l'atmosphère beaucoup plus de gaz à effet de serre (GES) responsables du

changement climatique que les pays pauvres. Aujourd'hui encore, l'empreinte carbone d'un américain ou d'un australien approche les 20 tonnes de CO<sub>2</sub>e/hab/an, celle d'un Français avoisine les 10 tonnes tandis que celle d'un habitant du Bangladesh ou d'Haïti est largement inférieure à 1 tonne ;

- des inégalités en termes de vulnérabilité : le changement climatique impacte avec plus ou moins d'intensité les différentes régions du globe ; or les pays les plus pauvres sont également bien souvent ceux qui subissent déjà (et subiront à l'avenir) les impacts les plus dramatiques du changement climatique ;
- des inégalités en termes de capacité d'adaptation : souvent davantage impactés, les pays les plus pauvres sont également ceux qui disposent le moins des capacités nécessaires pour s'adapter au changement climatique.

#### ... à la revendication d'une justice climatique

Ce constat d'injustice a amené les Nations unies à reconnaître un principe de « responsabilité commune mais différenciée » qui s'est traduit dans les années 1990 par une injonction fixée aux pays riches de réduire leurs émissions de GES, notamment dans le cadre du protocole de Kyoto. A la fin des années 2000, un « fonds vert » a été mis en place afin d'accompagner les pays les plus pauvres dans leur adaptation au changement climatique et leurs efforts de transition énergétique. Dans le même temps, la problématique des inégalités climatiques a mobilisé un pan entier de la société civile. ONG et chercheurs se sont alors emparés de la question, donnant naissance à un véritable mouvement international en faveur de la justice climatique.

#### Une proposition de définition

La justice climatique renvoie à des éthiques et des approches différentes, selon les disciplines et les sujets mobilisés. Dans sa définition la plus étroite, elle est parfois réduite à sa dimension judiciaire (cf. encart page suivante). Dans le cadre des travaux menés par la communauté [Explor'ables](#), une définition plus englobante est proposée :

*La justice climatique consiste à anticiper et corriger les inégalités en termes de responsabilités, de vulnérabilité et de capacités d'adaptation liées au changement climatique. Elle vise à répartir le plus justement possible – entre territoires, individus, groupes sociaux – les efforts nécessaires pour limiter ce changement et pour s'adapter à ses conséquences.*

## La justice climatique

### Quels enjeux et quels leviers pour l'action publique ?

#### Le climat, un nouveau champ de bataille juridique ?

Le mouvement de lutte contre les injustices climatiques prend de plus en plus souvent la forme d'un combat juridique.

Dans certains pays, des citoyens se jugeant victimes du changement climatique portent plainte contre des multinationales impliquées dans l'exploitation des énergies fossiles. C'est par exemple le cas au Pérou, où un agriculteur menacé par la fonte d'un glacier s'est retourné contre l'un des plus gros producteurs de charbon au monde.

Aux États-Unis, la Ville de New-York a poursuivi en justice cinq entreprises pétrolières suite aux dégâts causés par la tempête Sandy.

Ailleurs, ce sont parfois les États qui sont poursuivis par des citoyens. Aux Pays-Bas, près de mille citoyens aidés par la fondation environnementale Urgenda ont par exemple porté plainte contre le gouvernement national afin de l'enjoindre à prendre des engagements plus fermes pour réduire les émissions de GES du pays. Le 24 juin 2015, l'État néerlandais a ainsi été condamné, le juge estimant qu'il devait faire davantage pour réduire les émissions de GES du pays. En France, une démarche comparable (« L'affaire du siècle ») a été engagée à la fin 2018 par plusieurs ONG à l'encontre de l'État français.

#### EN QUOI LA FRANCE EST-ELLE CONCERNÉE ?

##### Mettre en œuvre les engagements internationaux de la France

Un Français émet davantage de GES que la moyenne mondiale et beaucoup plus que ce qu'impose la neutralité carbone. Afin de respecter les engagements de l'Accord de Paris, la Stratégie nationale bas carbone propose de rehausser l'objectif de la France en « visant désormais la neutralité carbone à l'horizon 2050 (...) dans le respect du principe de justice climatique » (MTES, 2018). Cela suppose une division par 5 à 6 des émissions de la France au cours des trente prochaines années. Pour y parvenir, il faut mettre en œuvre une transition écologique et énergétique sans précédent qui devra se traduire par une véritable révolution dans nos modes de production et de consommation. Le défi est de taille. Mais il en va du respect des engagements de justice climatique pris par la France lors de la COP21.

Dans le même temps, la France s'est également engagée à participer à financer le « fonds vert » destiné à accompagner la transition et l'adaptation des pays en développement.

##### Faire face aux injustices climatiques nationales

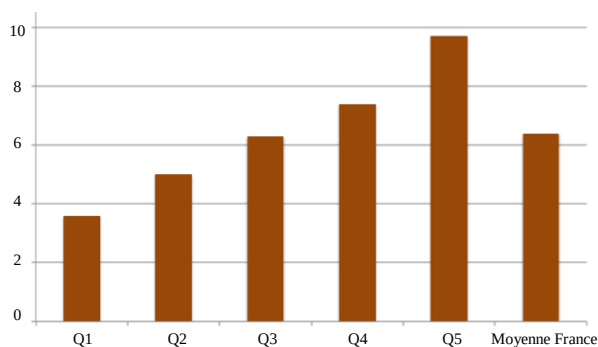
En plus d'assumer ses responsabilités internationales, la France est aujourd'hui confrontée à la montée en puissance des injustices climatiques sur son territoire. Celles-ci revêtent plusieurs formes, que nous allons détailler dans les pages suivantes :

- des injustices entre individus ;
- des injustices entre territoires ;
- des injustices entre secteurs économiques.

#### LA JUSTICE CLIMATIQUE FACE AUX INÉGALITÉS SOCIALES

##### Des inégalités d'empreinte carbone...

Un premier niveau d'injustice concerne les inégalités en matière d'émissions de GES. En France comme ailleurs, l'empreinte carbone des individus est en moyenne très corrélée à leurs niveaux de revenus. Parce qu'ils consomment davantage que les autres, les ménages disposant des 20% des plus hauts revenus sont responsables à eux seuls de 29% des émissions de CO<sub>2</sub>. Leur empreinte CO<sub>2</sub> est presque trois fois supérieure à celle des ménages qui gagnent le moins (20% des ménages aux plus faibles revenus).



Emissions de CO<sub>2</sub> liées à la consommation des Français par quintiles de revenus (en tCO<sub>2</sub>/hab/an ; données Lenglard et coll., 2010)

##### ...et des inégalités face à la transition

Les plus aisés sont en revanche ceux qui ont le plus de facilité à mettre en œuvre des mesures de transition énergétique : achat de véhicules hybrides ou électriques, isolation des logements, etc. Au contraire, les plus démunis disposent de marges d'adaptation très faibles, car les dépenses contraintes représentent une part très importante de leurs revenus. En 2016, 5,6 millions de Français étaient en situation de précarité énergétique (ONPE, 2017). Cela signifie que l'énergie est un poste important de dépenses contraintes pour les ménages aux revenus modestes : ces derniers sont donc particulièrement sensibles aux hausses des prix de l'énergie. Si elles ne sont pas accompagnées, les mesures fiscales de transition énergétique consistant à taxer les énergies fossiles seront plus durement ressenties par les plus pauvres (CGDD, 2016).

##### L'adaptation au changement climatique, un nouveau facteur d'inégalités ?

Enfin, le changement climatique touche là encore plus gravement les plus faibles et les plus démunis. Les études sur les conséquences sanitaires des périodes de forte chaleur montrent par exemple que l'état de santé déficient, la pauvreté et l'isolement social sont des facteurs socio-économiques qui aggravent la vulnérabilité des personnes en périodes de canicule (InVS, 2015). Les plus démunis sont ceux qui disposent des capacités les plus limitées pour se prémunir des fortes chaleurs. En milieu urbain par

## La justice climatique

### Quels enjeux et quels leviers pour l'action publique ?

ailleurs, la présence d'espaces verts permet par exemple de réduire les îlots de chaleur urbain, mais elle est aussi très souvent synonyme d'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier.

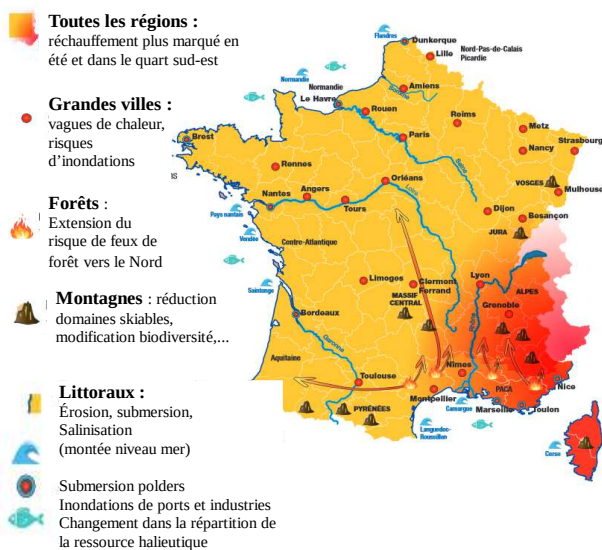
#### Quelques pistes pour l'action publique :

- Développer la connaissance sur les liens entre inégalités sociales et changement climatique.
- Renforcer et étendre les mesures d'accompagnement du « Paquet solidarité climatique » (chèque énergie, prime d'isolation ou d'installation d'énergies renouvelables, prime aux véhicules économes...).
- Réfléchir à une progressivité de la fiscalité carbone et améliorer sa lisibilité pour en faciliter l'acceptation.
- Prendre en compte plus systématiquement les enjeux sociaux dans les plans et programmes de transition écologique et d'adaptation au changement climatique.

## LA JUSTICE CLIMATIQUE FACE AUX INÉGALITÉS TERRITORIALES

### Des territoires inégalement exposés au changement climatique

Le changement climatique va toucher différemment les régions françaises, créant de fait des injustices territoriales. La hausse du niveau de la mer va par exemple accroître le risque de submersion et d'érosion des côtes. L'augmentation des températures va étendre vers le nord les zones exposées au risque de feu de forêt, tandis que les grandes villes seront davantage exposées aux phénomènes de canicule du fait des effets d'îlots de chaleur urbain qu'elles génèrent.



Impacts potentiels du changement climatique en France métropolitaine à l'horizon 2050 (ONERC)

### Des territoires inégaux en matière de transition énergétique

De la même manière, les politiques de transition énergétique peuvent générer des inégalités entre régions. Par exemple, le potentiel de développement des énergies renouvelables n'est pas équitablement réparti sur le territoire : davantage de soleil au Sud, plus de vent près des côtes, etc. Si l'usage des véhicules individuels devait venir à baisser, là encore des inégalités territoriales pourraient surgir, les milieux péri-urbains et ruraux étant beaucoup plus dépendants de l'automobile que les centres urbains. Plus généralement, les habitants des territoires périphériques sont plus sensibles au risque de précarité énergétique. (IAU-IdF, 2014)

### Les territoires d'outre-mer en première ligne ?

Les territoires d'outre-mer sont particulièrement concernés par l'injustice climatique car ils sont davantage exposés à certains effets les plus impactants des bouleversements du climat : l'érosion côtière, la salinisation des nappes phréatiques, la disparition des récifs coralliens ou encore l'augmentation du rythme et de l'intensité des tempêtes. Ils sont d'autant plus touchés par le changement climatique que leur économie repose principalement sur la pêche, le tourisme, l'agriculture qui sont des activités très dépendantes de la bonne santé des écosystèmes et de la biodiversité. Les récifs coralliens génèrent par exemple à eux seuls près de 20.000 emplois en Nouvelle-Calédonie. (ONERC, 2012 ; Jouzel & Michelot, 2016)

#### Quelques pistes pour l'action publique :

- Mieux identifier les évolutions à venir pour les territoires afin d'anticiper les risques et d'accompagner les changements en matière d'adaptation et de transition.
- Mettre en place des systèmes de péréquation financière et fiscale afin de réduire les inégalités territoriales en matière d'adaptation.
- Développer des contrats de transition écologique permettant aux territoires et à leurs entreprises de s'engager plus efficacement dans la transition.
- Mieux prendre en compte l'expertise et les initiatives des habitants des territoires, par exemple en impulsant et en soutenant les recherches-actions participatives sur la transition (programmes de recherche Cit'in, par exemple).

## LA JUSTICE CLIMATIQUE ENTRE SECTEURS ÉCONOMIQUES

### Le changement climatique va impacter de nombreux secteurs

Le changement climatique a d'ores et déjà des effets sur certains secteurs économiques, qui vont encore s'amplifier dans les années à venir. L'agriculture est l'une des filières qui est particulièrement soumise aux impacts de ces évolutions, raison pour laquelle elle va devoir s'adapter. La multiplication des périodes de canicule pourrait par exemple entraîner des pertes annuelles estimées à

plusieurs centaines de millions d'euros d'ici la fin du siècle si aucune stratégie d'adaptation n'était menée. La viticulture est confrontée aux mêmes types de défis, et les cultures grandes consommatrices d'eau vont également devoir s'adapter ou disparaître au profit d'autres plus économes. Le tourisme est également en première ligne, notamment dans les régions de moyenne montagne où la fermeture des stations de ski va bouleverser une partie de l'économie locale. La production hydroélectrique et le secteur des assurances font également partie des secteurs qui risquent de connaître de fortes évolutions dans les décennies à venir du fait du changement climatique. (ONERC, 2009)

### **La transition écologique suppose la disparition de certaines activités... et le développement de nouvelles**

Enfin, la transition vers un monde post-carbone va également impacter de nombreux secteurs économiques. Certains vont en tirer profit et générer de nombreux emplois : le secteur des énergies renouvelables, celui de la rénovation des bâtiments ou encore celui des transports en commun. En revanche, de nombreux secteurs sont amenés à disparaître ou, pour le moins, à très fortement régresser : c'est le cas en particulier des industries de production et de transformation des énergies fossiles, de la production automobile et du transport aérien. Même si le bilan en termes d'emplois créés sera très certainement positif, un tel bouleversement nécessite un accompagnement en termes d'investissement et de formation. C'est tout l'enjeu de ce que de plus en plus d'acteurs de la société civile appellent la « transition juste » (Plateforme emploi-climat, 2015).

#### **Quelques pistes pour l'action publique :**

- Préciser les scénarios de transformation du tissu économique que suppose l'atteinte des objectifs de l'accord de Paris (études d'impact sur les filières, besoins d'investissement ou d'accompagnement, etc.).
- Renforcer les dispositifs d'accompagnement des acteurs économiques et de formation des salariés vers la transition écologique (formation aux métiers verts, verdissement des filières, etc.).
- Aider les filières agricoles et touristiques à mieux anticiper les effets du changement climatique et à s'adapter.

## **REFERENCES**

Ce document s'appuie sur les travaux réalisés dans le cadre de la démarche Explorables du MTES, menée dans le courant de l'année 2018 et dont les résultats sont synthétisés dans le document suivant : Boutaud A., Drouy F., 2019. *La justice climatique, enjeux et leviers de l'action publique*. Ed. MTES, CGDD, Paris.

Bibliographie complémentaire :

- CGDD – Commissariat Général au Développement Durable, 2016. « Simuler l'impact social des réformes de fiscalité énergétique : le modèle Prométhée », in *Etudes et documents*, n°138, février 2016.
- IAU-IdF – Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Île-de-France, 2014. *La vulnérabilité énergétique des ménages franciliens*. Ed. IAU-IdF, Paris
- InVS – Institut de Veille Sanitaire, 2015. *Evaluer les impacts sanitaires du changement climatique, de l'adaptation et de l'atténuation. Enjeux et méthodes*. Actes de l'Atelier International InVS, Saint Maurice
- Jouzel J., Michelot A., 2016. *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France. Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental, au nom de la section environnementale*. Journal Officiel de la République Française, Paris.
- Lenglard F., Lesieur C., Pasquier J-L., 2010. « Les émissions de CO<sub>2</sub> du circuit économique en France », In *L'économie Française*, Dossier, Insee, Paris, pp. 100-125.
- ONERC – Observatoire national sur les effets du changement climatique, 2009. *Changement climatique. Coûts des impacts et pistes d'adaptation*. La Documentation Française, Paris.
- ONERC – Observatoire National sur les Effets du Changement Climatique, 2012. *Les Outre-mer face au défi du changement climatique*. La Documentation Française, Paris.
- ONPE – Observatoire national de la précarité énergétique, 2017. *Tableau de bord de la précarité énergétique*. ONPE, Paris.-Plateforme emplois-climat, 2016. *Un million d'emplois pour le climat*, Ed.
- Plateforme emplois-climat & Heinrich Böll Stiftung France, décembre 2016.

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

Auteurs : Florence Drouy, Aurélien Boutaud

Dépôt légal :

ISSN :

# **Commissariat général au développement durable**

Délégation au développement durable  
Département des projets et de la veille stratégiques

Tour Séquoia  
92055 La Défense cedex  
Courriel : [florence.drouy@developpement-durable.gouv.fr](mailto:florence.drouy@developpement-durable.gouv.fr)

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

