

Justice climatique intergénérationnelle : un nouveau défi pour les décideurs politiques

Par Marcella Mazio

.....

La contribution de Marcella Mazio observe le défi climatique à l'aune de la justice intergénérationnelle, observant que la question environnementale, comme d'autres par ailleurs, se complique au niveau intergénérationnel puisque l'exigence immédiate de gérer les inégalités actuelles risque de créer des vulnérabilités diachroniques, qui n'apparaîtront que dans le futur.

Marcella Mazio, née en 1997, est diplômée de l'Université de Bologne en « Cultures Littéraires Européennes ». Elle termine une maîtrise « Etudes Européennes et Internationales » à l'Université de Trento. En 2020-21, elle a été étudiante Erasmus de maîtrise « Affaires publiques européennes » à l'Université Paris / Panthéon-Sorbonne. Pendant ses études Marcella a porté une attention particulière aux politiques des pays du Maghreb.

Résumé

« Le redressement économique de sortie de pandémie du Covid-19 est en cours. L'Union européenne a renouvelé ses ambitions en matière de climat, fixant des objectifs plus élevés pour 2030 afin d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Les fonds destinés à la transition écologique sont là pour permettre aux États membres de planifier des politiques environnementales efficaces et équitables. Jusqu'à présent, le concept de transition équitable s'est concentré sur la nécessité de veiller à ce que les coûts sociaux de la transition ne pèsent pas sur les catégories les plus vulnérables de la population. Cependant, des mouvements sociaux tels que les Vendredis pour l'Avenir ont plaidé pour une forte implication des jeunes dans la lutte contre le changement climatique. Une transition écologique juste ne peut plus ignorer sa dimension intergénérationnelle. Effectivement, la planification actuelle aura principalement des effets à long terme ; mais comment concevoir les bonnes politiques à cet égard ? Comment anticiper et prioriser les besoins futurs dans la situation d'urgence climatique actuelle ? L'objectif de cette contribution est de proposer une approche qui permettra de concevoir une transition écologique équitable au niveau intergénérationnel. Cette approche, inspirée des travaux du prix Nobel d'économie A. Sen, met l'accent sur la mise en capacité de réaliser les besoins fondamentaux indispensables à une vie libre et productive dans la dignité. Un accord sur ces besoins met en perspective et relativise le débat sur les moyens de les couvrir. De plus, en mettant l'accent sur la prise de conscience des vulnérabilités, cette approche suscite un dialogue entre les différentes générations afin que le développement se fasse à travers de nouveaux modes de vie. A l'exemple du secteur des transports, se manifeste ainsi la nécessité de concevoir le changement en termes de renouvellement des préférences. Il ne s'agit pas seulement de proposer des moyens de transport compatibles avec les objectifs climatiques, mais, par exemple, de repenser le tissu urbain de nos villes, accès aux lieux de travail, aux commerces, à la santé, afin que nos habitudes en terme de mobilité et de fret diminuent la demande de transport tout en mettant chacun en capacité de couvrir ses besoins fondamentaux.

La justice intergénérationnelle en question

La reprise économique soutenue par la facilité Relance et Résilience est une opportunité pour accélérer dans la justice la transition vers une économie décarbonée et respectueuse de l'environnement. Les énormes ressources mobilisées, si elles sont bien utilisées, peuvent soutenir une transition écologique juste et inclusive même dans ces pays qui, jusqu'à ce moment, ont parcouru le chemin à une vitesse trop modérée.

Les jeunes attendent des politiques publiques ciblées qui agissent en faveur des nouvelles et futures générations. Mais qu'est-ce qu'une transition juste d'un point de vue intergénérationnel ? Peut-on se satisfaire d'un vague renvoi, comme trop souvent entendu par des politiques myopes et préparant dans l'urgence les plans de relance au fait que la lutte contre le changement climatique produit des "effets collatéraux bénéfiques" pour les jeunes ? Cela suffirait-il à remplir les obligations à l'égard des jeunes ? Comment évaluer les politiques publiques selon des critères de justice intergénérationnelle ?

L'exigence de justice aujourd'hui et demain

Pour réaliser une transition juste il ne faut pas se dérober : quel futur imaginons-nous pour la société ? Nous ne pouvons pas nous contenter d'une justice à dimension exclusivement socio-économique qui n'évaluerait que la distribution des coûts de la transition écologique, afin d'empêcher qu'ils retombent sur les plus vulnérables et exacerbent les inégalités. Il est aussi indispensable d'explorer nos responsabilités et obligations à l'égard des générations futures. Il faut ajouter qu'une approche fondée exclusivement sur la redistribution des coûts ne suffit pas à réduire les inégalités. Comme souligné par Amartya Sen, c'est seulement à travers la conscience de ses propres vulnérabilités qu'il est possible de développer la capacité permettant de les surmonter (Sen, 1995). Le discours se complique alors au niveau intergénérationnel puisque l'exigence immédiate de gérer les inégalités actuelles risque de créer des vulnérabilités diachroniques, qui n'apparaîtront que dans le futur. Cette observation est particulièrement pertinente dans la cadre de la justice climatique, si l'on considère que le changement climatique nuit non seulement aux contemporains, en particulier aux plus vulnérables, mais qu'il menace bien les conditions de vie des générations à venir (Richardson, 2018).

Quelle qu'en soit la raison véritable, la résistance des autorités politiques à cibler de façon intergénérationnelle leurs politiques environnementales s'appuie sur l'idée qu'il serait presque impossible d'élaborer des politiques publiques qui soient justes pour la génération d'aujourd'hui comme pour celle de demain. Nous allons essayer de déconstruire ce présupposé, en nous appuyant sur l'approche de mise en capacité (*capabilities approach*), qui, selon David Schlosberg, est la mieux à même d'intégrer la justice intergénérationnelle dans l'élaboration des politiques environnementales. Cette variante environnementale de l'approche développée par Sen et par Nussbaum offre une méthode pour analyser les besoins spécifiques aux communautés humaines. Cette approche postule l'existence de droits (*entitlements*) humains fondamentaux qui « doivent être respectés et mis en œuvre par les gouvernements de toutes nations, parce que strictement nécessaire au respect de la dignité humaine » (Nussbaum, 2006). D'autre part, le concept de justice intergénérationnelle repose sur l'existence de « *generation-based injuries* »: des blessures causées par des pratiques polluantes qui endommagent en pleine connaissance le bien-être des jeunes générations. À ces blessures correspondent deux typologies d'inégalités : les inégalités synchroniques affectant les générations contemporaines et les inégalités diachroniques qui « émergent plus graduellement au fil du temps en raison de l'orientation temporelle de l'accélération des niveaux de pollution et de leurs effets à long terme sur la santé et les conditions de vie environnementales » (Skillington, 2019). L'approche de mise en capacité s'adresse à ces deux formes d'inégalité. Elle identifie dans le moyen-terme les sources de vulnérabilités et est susceptible de définir sur le long terme des « relations de priorité entre les capacités » (Richardson, 2018). Cela permettrait de comprendre qui et quoi protéger principalement dans le présent pour que les générations futures disposent de l'éventail des capacités nécessaire au développement d'une vie libre et productive (Sen, 1995) et fondée sur le droit à la dignité humaine (Nussbaum, 2006).

En se focalisant sur les capacités nécessaires à l'émancipation et surtout à l'épanouissement de l'homme, cette interprétation de la justice climatique empêche les décideurs politiques de s'enliser dans un arbitrage intergénérationnel entre droits présents et droits futurs. Une possibilité est de partir de la liste de dix capacités fondamentales développée par Nussbaum : la vie ; la santé du corps ; l'intégrité corporelle ; les sens, l'imagination et la pensée ; les émotions ; la raison pratique ; l'affiliation sociale; les relations avec les autres espèces ; le jeu ; le contrôle de son environnement (politique et matériel). Chacune de ces capacités doit être traitée « comme une fin

et aucune comme un simple outil des fins des autres » (Nussbaum, 2006). Dans l'espoir d'établir une sorte de rapport de priorité, on peut reconnaître cependant qu'aucune capacité peut s'activer sans celle de la vie, ainsi que le manque de santé et/ou d'intégrité corporelle entrave l'activation des autres capacités. Il est suffisant de penser aux énormes dommages en termes de santé que le changement climatique produit et va produire pour signaler toute la mesure dans laquelle un environnement sain est à la base des toutes autres capacités humaines. Cependant, nous devons ainsi considérer que la phase d'adaptation – et non plus d'atténuation – à des changements déjà inévitables et largement irréversibles nécessite une extension “environnementale” de l'approche de Nussbaum. Pour garantir une action politique qui tienne en compte ses impacts sur le long terme, il faut considérer l'environnement comme condition d'une « méta-capacité » indépendante, qui caractérise et régit les autres capacités pertinentes. Selon Breena Holland, la justice climatique se fait « à condition que les systèmes écologiques conservent la capacité fonctionnelle de soutenir les conditions permettant le seuil minimum des capacités de Nussbaum pour chaque personne » (Holland, 2008).

Dans ce sens, le concept de justice intergénérationnelle porte sur l'obligation de garantir aux générations futures les mêmes capacités dont ont bénéficié les précédentes : à savoir, de disposer des moyens qui permettent le fonctionnement et l'épanouissement des êtres humains et dont nous pouvons dessiner les traits en partant de notre propre condition. Mais l'évolution du contexte et des contraintes environnementales fait que ces moyens ne seront pas identiques aujourd'hui et demain. L'approche de mise en capacités est également particulièrement utile pour concevoir les politiques au niveau européen. En évitant une obligation d'harmonisation des moyens entre les pays, elle relève également un des défis majeurs qui est de « tenir compte des différentes ressources et capacités institutionnelles des pays, des régions et des systèmes de production en Europe » (Sanchez Galera, 2020).

À la lumière de cette approche, l'élaboration de politiques publiques justes d'un point de vue intergénérationnel se révèle moins complexe que prévu. Nous allons prendre comme exemple le secteur des transports, dont la décarbonation pose de nombreux défis par rapport aux retombées sur les habitudes des citoyens. Il va de soi que les transports ne sont pas une nécessité primaire des êtres humains, mais des moyens de satisfaire des besoins (Mattioli, 2016) essentiels dans les sociétés des pays développés. De fait, ils peuvent être conçus comme des instruments fonctionnels

à la satisfaction d'une nécessité de subsistance, qui à travers l'accès au travail, aux établissements de santé, à la nourriture, etc. est à la base de la vie, de la santé et de l'intégrité corporelle. En concevant l'évolution des transports dans sa dimension de justice climatique intergénérationnelle, un principe simple mais efficace va émerger : favoriser le renouvellement des préférences.

Préparer la mobilité de demain avec et pour les jeunes

Le secteur du transport a été responsable pour 27% des émissions de l'UE en 2017 et il est le seul secteur dont les émissions sont accrues par rapport à 1990. Les obstacles majeurs à la transition écologique résident dans l'ampleur des changements sociétaux, technologiques et économiques nécessaires : notre mobilité représente 26% de la consommation totale d'énergie de l'UE, en utilisant un parc d'environ 260 millions de voitures qui sont principalement alimentées au pétrole (Agence européenne pour l'environnement, 2019). Jusqu'à ce moment, les États membres ont pour la plupart développé des politiques de normes d'émissions ou bien des incitatifs pour les véhicules électriques. Les impacts distributifs de ces politiques sont ambigus : par exemple, les subventions pour la technologie verte ont tendance à avoir des effets régressifs, parce qu'elles bénéficient aux ménages à revenu élevé (Bruegel, 2018) ; et évidemment elles ne touchent pas les jeunes. En outre, ces approches top-down se relèvent inefficaces, du moment qu'elles relèguent la transition écologique à une dimension économique, sans produire l'engagement et la conscience environnementale nécessaires à que les nouvelles et futures générations développent les moyens de comprendre leurs vulnérabilités. Pour élaborer des politiques durablement adaptées aux besoins des générations futures, il faut d'abord reconnaître que nos villes et nos pays sont dépendantes des voitures pour la satisfaction des besoins élémentaires. La structuration sociale issue du boom économique – qui a fait de la voiture un élément d'émancipation socio-économique – a produit un développement urbain qui a créé un besoin croissant de possession et d'utilisation de voitures. Mais ceci n'est pas une fatalité. La théorie des besoins humains souligne que le changement social correspond au processus de changement des *moyens de satisfaire les besoins humains* au fil du temps (Mattioli, 2016). Il faut donc agir sur les infrastructures physiques et institutionnelles actuelles pour réorienter les préférences des citoyens de demain vers des choix qui ne soient pas nocifs pour l'environnement.

La voie la plus évidente, mais insuffisante, pour corriger ces effets indésirables est d'élaborer des politiques publiques qui vont agir sur la demande des moyens de transport en l'orientant vers les transports en commun ou vers des alternatives favorisant une mobilité verte plus juste, comme le vélo. A une offre plus verte correspond une demande aussi verte : en 2018 les Pays Bas ont dévolu 100 millions d'euros pour la création et/ou perfectionnement des pistes cyclables à grande vitesse et des abris-vélo. La cohérence des actions publiques est essentielle. Par exemple, il ne suffit pas – comme cela est le cas dans plusieurs villes européennes – de mettre à disposition un parc de trottinettes électriques, il faut aussi veiller à ce que les rues soient adaptées à la circulation de ces engins. et éventuellement repenser les règles de circulation. Il ne suffit pas qu'un outil soit vert pour que son effet soit durable et justes au niveau intergénérationnel : il est nécessaire de concevoir les outils et leurs infrastructures également en termes de changement de préférences futures, en s'assurant de les encadrer au sein d'un système capable de réorienter les choix individuels.

Toutefois, il ne suffit pas d'agir directement sur les moyens de transport. Il faut réduire les besoins en transport tout en préservant les accès indispensables à une vie sociale, productive et en bonne santé. Les scénarios possibles impliquent forcément une réorganisation du tissu urbain et des territoires : les structures socio-spatiales doivent être repensées en faveur d'une réduction du besoin de se déplacer. Par exemple, il faudrait repenser la répartition spatiale des établissements de santé et la distribution alimentaire en tenant compte des besoins en transport qu'ils impliquent (Mattioli, 2016).

Notre conception de la mobilité doit être la plus étendue possible. Par exemple, nous sommes témoins de l'émergence d'un nouvel instrument de satisfaction de besoins : l'achat en ligne. Même s'il nous donne l'impression d'être de nature statique – nous faisons nos achats directement de nos divans – cet instrument implique, sans même compter les émissions liées à la numérisation des actes d'achat, une utilisation massive de transports avec des retombées négatives sur les émissions de CO2. Le défi pour les décideurs politiques est d'empêcher l'émergence de ces préférences nocives et de favoriser le développement de préférences soutenables : non pas par des incitations monétaires, mais par la mise à disposition d'une infrastructure dont le fonctionnement nécessite et suscite l'adoption de pratiques individuelles socialement et écologiquement vertueuses.

Si elle est bien planifiée, la transition écologique du secteur des transports peut produire des résultats conformes à la justice intergénérationnelle. En modifiant notre rapport avec la mobilité, une planification durable, écologique et intelligente de l'environnement en particulier urbain est une alliée non négligeable de la transition écologique. Adapter les villes à une mobilité plus verte signifie changer leur charpente et modifier les exigences de leurs futurs habitants. Pensé en termes larges, le secteur des transports peut décidément contribuer à une transition qui soit juste sur le plan social et intergénérationnel, en laissant aux générations futures des infrastructures et surtout des préférences renouvelées.

En même temps, il est nécessaire d'engager les jeunes dans le processus à travers une communication la moins paternaliste possible : la « méta-capacité » environnementale nécessite une conscience qui se crée dans le dialogue intergénérationnel, en équilibre entre les moyens de détection des vulnérabilités offerts par les institutions et l'écoute des conceptions et solutions que les plus jeunes élaborent pour ces mêmes vulnérabilités. Même si les capacités environnementales dont ont bénéficié les générations actuelles ne pourront pas être restaurées, nous pouvons intervenir sur les préférences en évolution.

L'action publique ne doit pas se réduire à réaliser des versions de "vie normale" dont on espère qu'elles s'inscriront dans les limites planétaires. Elle doit transformer les habitudes de vie, susciter une prise de conscience des vulnérabilités et renforcer les préférences écoresponsables tout en garantissant une satisfaction des besoins humains fondamentaux. Quel terrain serait plus fertile à labourer ?

BIBLIOGRAPHIE

- BRUEGEL, *The distributional effects of climate policies*, Blueprint Series, vol. 28, 2018
- CLIMACT et NEWCLIMATE INSTITUTE, *A radical transformation of mobility in Europe: Exploring the decarbonisation of the transport sector by 2040. Explorative scenario and related policy packages*, 2020
- HOLLAND Breena, « Justice and the Environment in Nussbaum's “Capabilities Approach”: Why Sustainable Ecological Capacity Is a Meta-Capability », *Political Research Quarterly*, 61(2), 2008, pp. 319-332
- MATTIOLI Giulio, « Transport needs in a climate-constrained world. A novel framework to reconcile social and environmental sustainability in transport », *Energy Research & Social Science*, vol. 18, 2016, pp. 118-128
- MOELLENDORF Darrel, *The Moral Challenge of Dangerous Climate Change*, New York, NY: Cambridge University Press, 2014
- NUSSBAUM Martha, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011
- NUSSBAUM Martha, *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006
- RICHARDSON Alex, « Toward a capabilities-based account of intergenerational justice », en *ethic@ - Florianópolis*, v. 17, n. 3, 2018, p. 363–388
- SANCHEZ GALERA M. Dolores, « The European Sustainability Model : From the Global Governance Scenario to the European Picture ‘Integrating’ Intergenerational Justice and Accessible Governance Mechanisms », *Educational and Cultural Challenges of the European Sustainability Model*, Springer, Cham, 2020, pp. 29-108
- SCHLOSBERG David, « Climate Justice and Capabilities: A Framework for Adaptation Policy », en *Ethics & International Affairs*, vol. 26, n. 4, 2012, p. 445-461

- SHOVE, SPURLING, « Sustainable practices. Social theory and climate change », *Sustainable Practices. Social Theory and Climate Change*, 2013, pp. 1-13
- SEN Amartya, *Inequality Re-examined*, Cambridge, MA : Harvard University Press, 1995
- SKILLINGTON Tracey, *Climate Change and Intergenerational Justice*, Routledge, 2019

Documentation UE :

- COMMISSION EUROPEENNE, *Le pacte vert pour l'Europe*, COM/2019/640 final, 2019
- COMMISSION EUROPEENNE, *An introduction to the Just Transition Mechanism*, 2020
- COMMISSION EUROPEENNE, *Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030. Investir dans un avenir climatiquement*, COM562 final, 2020
- COMMISSION EUROPEENNE, *Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future*, COM789 final, 2020
- EUROSTAT, *Dépense de consommation des ménages par fonction de consommation*, 2019