



Assemblée générale

Distr. générale
17 juillet 2019
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante et unième session

24 juin-12 juillet 2019

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Changements climatiques et pauvreté

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*

Résumé

Les changements climatiques auront des conséquences dévastatrices pour les personnes vivant dans la pauvreté. Même dans le meilleur des scénarios, des centaines de millions de personnes devront faire face à l'insécurité alimentaire, aux migrations forcées, à la maladie et à la mort. Les changements climatiques menacent l'avenir des droits de l'homme et risquent d'anéantir les progrès accomplis ces cinquante dernières années en matière de développement, de santé mondiale et de réduction de la pauvreté.

Maintenir le cap serait désastreux pour l'économie mondiale et plongerait un grand nombre de personnes dans la pauvreté. Face aux changements climatiques, l'économie mondiale devra être transformée fondamentalement, en découplant les progrès du bien-être économique des rejets d'émissions par les combustibles fossiles. L'action menée à cet effet devra assurer le soutien nécessaire, protéger les travailleurs et créer des emplois convenables.

Les gouvernements et de trop nombreux spécialistes des droits de l'homme n'accordent pas l'attention voulue à la question des changements climatiques, depuis des décennies. Les discours sombres de responsables publics n'ont débouché sur aucune action véritable et trop de pays continuent d'agir dans le mauvais sens par une politique à courte vue. Les États n'accordent qu'une attention secondaire aux droits de l'homme dans le débat sur les changements climatiques.

Si les changements climatiques figurent parmi les préoccupations relatives aux droits de l'homme depuis plus d'une décennie, ils demeurent une préoccupation secondaire pour la plupart des acteurs. Or, ils constituent une urgence sans précédent et nécessitent une réflexion audacieuse et imaginative de la communauté des droits de l'homme et une stratégie beaucoup plus dynamique, précise et coordonnée.

* Le présent rapport a été soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



I. Introduction¹

1. Ce ne sont pas les signaux d'alarme qui manquent au sujet des changements climatiques, mais ils semblent être restés largement inaudibles jusqu'à présent. En acceptant le prix Nobel d'économie 2018, William Nordhaus a estimé que les changements climatiques sont un « colosse qui menace notre monde » et constituent « le plus grand des défis pour les sciences économiques »². Le lauréat du même prix en 2001, Joseph Stiglitz, a parlé plus récemment à leur sujet de troisième guerre mondiale³. Le Pape François a déclaré un état d'urgence climatique mondial, et averti que ne pas agir en conséquence serait « une grave injustice à l'égard des pauvres et des générations futures »⁴. Les changements climatiques risquent d'avoir des conséquences véritablement catastrophiques pour une grande partie de la planète et les droits de l'homme de très nombreuses personnes en pâtiront. Ce sont les pauvres qui, de loin, paieront le plus lourd tribut, mais ce ne seront nullement les seules victimes. Aujourd'hui, la plupart des organes des droits de l'homme commencent à peine à s'attaquer aux conséquences des changements climatiques pour les droits de l'homme. Or, on court au désastre en s'en tenant au statu quo face à la crise imminente qui menace le monde.

2. Le présent rapport s'intéresse aux conséquences des changements climatiques pour les droits de l'homme et en particulier les droits des personnes pauvres ou proches de la pauvreté ; à la réaction de la communauté des droits de l'homme jusqu'à présent et sa réticence à aborder résolument les changements climatiques ; et à la riposte nécessaire face à cette menace existentielle. Le rapport fait valoir qu'un changement porteur d'une véritable transformation est nécessaire, aussi bien dans la façon dont les sociétés et les économies sont structurées à l'heure actuelle que dans le régime des droits de l'homme.

II. L'ampleur de l'enjeu

3. Au début de son ouvrage *The Uninhabitable Earth*, David Wallace-Wells écrit que le réchauffement planétaire dépasse largement tout ce que l'on peut penser. Du carbone est ajouté à l'atmosphère cent fois plus rapidement qu'à aucun moment de l'histoire préindustrielle et davantage de dégâts ont été faits au cours des trois décennies écoulées depuis que l'ONU a créé le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat en 1988 que pendant toute l'histoire humaine jusqu'à cette date⁵.

4. Les cinq dernières années ont été les plus chaudes depuis le début des relevés modernes⁶ et les émissions mondiales de dioxyde de carbone ont recommencé d'augmenter en 2017 après trois années de stabilisation⁷. La consommation mondiale d'énergie devrait croître de 28 % entre 2015 et 2040⁸. Les conséquences s'observent aujourd'hui par des températures record, une fonte rapide des calottes glaciaires, des incendies de forêt sans précédent, la fréquence des crues dites « milléniales » et des ouragans dévastateurs à répétition⁹. Des millions de personnes sont en proie à la malnutrition en raison de sécheresses catastrophiques et bien davantage encore devront choisir entre la faim et la

¹ Le Rapporteur spécial est reconnaissant des travaux de recherche et d'analyse de premier ordre menés par Bassam Khawaja et Rebecca Riddell pour les besoins du présent rapport.

² William Nordhaus, « Climate change: the ultimate challenge for economics », *American Economic Review*, vol. 109, n° 6 (2019).

³ Joseph Stiglitz, « The climate crisis is our third world war. It needs a bold response », *The Guardian*, 4 juin 2019.

⁴ « Pope Francis declares 'climate emergency' and urges action », *The Guardian*, 14 juin 2019.

⁵ David Wallace-Wells, *The Uninhabitable Earth* (London, Allen Lane, 2019).

⁶ Voir Administration nationale de l'aéronautique et de l'espace (NASA), « 2018 fourth warmest year in continued warming trend, according to NASA, NOAA », 6 février 2019.

⁷ Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Rapport 2018 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions, p. xiv.

⁸ Voir US Energy Information Administration, « EIA projects 28% increase in world energy use by 2040 », 14 septembre 2017.

⁹ Voir Jason Samenow, « It was 84 degrees near the Arctic Ocean this weekend as carbon dioxide hit its highest level in human history », *Washington Post*, 14 mai 2019.

migration¹⁰. L'augmentation de la température des océans tue les écosystèmes marins qui sous-tendent les systèmes alimentaires de centaines de millions de personnes¹¹ et les changements climatiques menacent la production alimentaire et créent de graves menaces économiques et sociales¹².

5. Le critère scientifique le plus courant pour mesurer le réchauffement planétaire est l'élévation de la température par rapport aux niveaux préindustriels, qui atteint déjà 1 °C¹³. L'Accord de Paris de 2015 vise à contenir l'élévation à 2 °C au plus d'ici à 2100 et tente de la limiter à 1,5 °C, mais même ces hausses seraient catastrophiques pour bon nombre de personnes¹⁴.

6. Une augmentation de 1,5 °C seulement plutôt que de 2 °C pourrait avoir pour effet une diminution – jusqu'à 457 millions – du nombre de personnes exposées à des risques liés au climat ; une réduction de 10 millions du nombre de personnes exposées au risque d'élévation du niveau des mers ; un recul de l'exposition aux inondations, aux sécheresses et aux incendies de forêt ; une limitation des dommages causés aux écosystèmes et de la diminution des réserves alimentaires et du bétail ; une réduction de moitié du nombre de personnes souffrant de pénurie d'eau ; et une réduction du nombre de décès prématurés au cours du siècle pouvant aller jusqu'à 190 millions¹⁵.

7. Or les changements indispensables pour limiter le réchauffement à 1,5 °C sont d'une échelle sans précédent dans l'histoire et ne seront possibles qu'à condition d'une « transformation sociétale » et de mesures ambitieuses de réduction des émissions¹⁶. Même un réchauffement de 1,5 °C – scénario optimiste et irréaliste – se traduira par des températures extrêmes dans nombre de régions et laissera des populations défavorisées en proie à l'insécurité alimentaire, dépourvues de revenus et de moyens de subsistance, et en moins bonne santé¹⁷. Pas moins de 500 millions de personnes seront exposées et vulnérables au stress hydrique, 36 millions de personnes pourraient subir une baisse de leur rendement agricole et jusqu'à 4,5 milliards de personnes pourraient être exposées à des vagues de chaleur¹⁸. Dans tous ces scénarios, ce sont les personnes les moins bien loties qui seront les plus touchées.

III. Les conséquences pour les droits de l'homme, la pauvreté et les inégalités

A. Droits de l'homme

8. Les changements climatiques menacent le plein exercice d'un grand nombre de droits (voir A/HRC/31/52, par. 23 à 32). Des mesures et une adaptation rapides peuvent atténuer ces effets en grande partie, mais seulement si on procède de manière à protéger les personnes en situation de pauvreté des pires effets¹⁹.

¹⁰ Oxfam, « How climate change is helping fuel a massive hunger crisis in East Africa », 27 avril 2017.

¹¹ Voir Lijing Cheng *et al.*, « How fast are the oceans warming? » *Science*, vol. 363 (janvier 2019).

¹² Voir « Nature's dangerous decline 'unprecedented'; species extinction rates 'accelerating' », 6 mai 2019, disponible à l'adresse : www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/.

¹³ Voir Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C, résumé pour les décideurs » (en anglais seulement).

¹⁴ Voir Carbon Brief, « The impacts of climate change at 1.5°C, 2°C and beyond » (2018) ; et *The Uninhabitable Earth*, p. 13.

¹⁵ Voir Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C », p. 447, 452 et 464.

¹⁶ Ibid., p. 448.

¹⁷ Ibid., p. 447.

¹⁸ Ibid., p. 453.

¹⁹ Voir Banque mondiale, *Ondes de choc : Maîtriser les impacts du changement climatique sur la pauvreté* (2016), p. 17.

9. D'après la Banque mondiale, si le réchauffement atteint 2 °C, entre 100 et 400 millions de personnes supplémentaires pourraient courir un risque de famine et entre 1 et 2 milliards de personnes supplémentaires pourraient ne plus disposer de suffisamment d'eau²⁰. Les changements climatiques pourraient aboutir à des pertes de rendement des cultures au niveau mondial de 30 % d'ici à 2080, même en présence de mesures d'adaptation²¹. Ils devraient, entre 2030 et 2050, provoquer environ 250 000 décès supplémentaires chaque année, liés à la malnutrition, au paludisme, aux maladies diarrhéiques et au stress thermique²². Du fait que beaucoup de personnes pauvres ne sont pas assurées, les changements climatiques aggraveront encore les chocs sanitaires, qui font déjà basculer dans la pauvreté 100 millions de personnes par an²³.

10. Pour les plus pauvres, la menace de perdre son logement est bien réelle (voir A/64/255). D'ici à 2050, les changements climatiques pourraient provoquer le déplacement de 140 millions de personnes en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud et en Amérique latine, pour ne citer que ces régions²⁴. Les inondations et les glissements de terrain peuvent affaiblir des infrastructures et des logements déjà dégradés, les habitants d'établissements non planifiés et non desservis étant particulièrement touchés²⁵. En 2017, 18,8 millions de personnes ont été déplacées par des catastrophes dans 135 pays, soit pratiquement le double du nombre de personnes déplacées par des conflits²⁶. Depuis 2000, les habitants des pays pauvres ont péri de catastrophes sept fois plus que ceux des pays riches²⁷. En outre, les autorités ont souvent protégé en priorité les zones plus aisées, fragilisant encore les pauvres²⁸.

B. Pauvreté

11. Les changements climatiques aggraveront la pauvreté et les inégalités actuelles²⁹. C'est dans les pays et les régions pauvres, et là où vivent et travaillent des personnes démunies, que les conséquences seront les plus graves³⁰. On estime que les pays en développement supporteront entre 75 % et 80 % du coût des changements climatiques.

12. Les personnes démunies vivent souvent dans des zones plus exposées aux changements climatiques et dans des logements moins résistants ; perdent davantage comparativement en cas de catastrophe ; disposent de moins de ressources pour atténuer les effets ; et reçoivent moins de soutien des filets de protection sociale ou du système financier pour la prévention ou le relèvement. Leurs moyens d'existence et leurs biens sont plus exposés³¹ et elles sont plus vulnérables aux catastrophes naturelles et aux maux dont elles

²⁰ Voir Banque mondiale, Rapport 2010 sur le développement dans le monde, p. 5.

²¹ Voir Banque mondiale, *Ondes de choc : Maîtriser les impacts du changement climatique sur la pauvreté*, p. 4 et 6.

²² Banque mondiale, *Quantitative Risk Assessment of the Effects of Climate Change on Selected Causes of Death, 2030s and 2050s* (2014).

²³ Voir Banque mondiale, *Ondes de choc : Maîtriser les impacts du changement climatique sur la pauvreté*, p. 9.

²⁴ Voir Banque mondiale, *Lame de fond : Se préparer aux migrations climatiques internes* (2018).

²⁵ Voir David Wallace-Wells, *The Uninhabitable Earth*, p. 24.

²⁶ Voir Observatoire des situations de déplacements interne et Conseil norvégien pour les réfugiés, *Global Report on Internal Displacement* (2018), p. v et 2.

²⁷ Voir Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes et Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, « Economic losses, poverty & disasters 1998–2017 », p. 3.

²⁸ PNUE et Sabin Center for Climate Change Law, Université de Columbia « Climate Change and Human Rights » (2015).

²⁹ Voir Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C*, p. 451.

³⁰ Voir Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2010 : Développement et changement climatique*, p. xx.

³¹ Organisation pour l'alimentation et l'agriculture de l'Organisation des Nations Unies, *l'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde : Renforcer la résilience face aux changements climatiques pour la sécurité alimentaire et la nutrition* (2018), p. xiv.

s'accompagnent : maladie, destruction des récoltes, flambée des prix alimentaires et mort ou invalidité³².

13. Les changements climatiques menacent de détruire cinquante ans de progrès sur les plans du développement, de la santé mondiale³³ et de la réduction de la pauvreté³⁴. Les familles des classes moyennes, y compris dans les pays développés, s'appauvrissent également³⁵. La Banque mondiale estime que si l'on n'agit pas tout de suite, les changements climatiques pourraient faire basculer 120 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté d'ici à 2030, chiffre probablement sous-estimé, la tendance s'aggravant par la suite³⁶. Dans la seule Asie du Sud, 800 millions de personnes vivent dans des foyers de vulnérabilité climatique et connaîtront une forte dégradation de leurs conditions de vie d'ici à 2050³⁷.

C. Inégalités

14. Cruelle ironie, ce sont les plus riches, qui ont la meilleure capacité d'adaptation et ont été les bénéficiaires de la plupart des émissions de gaz à effet de serre, qui seront les mieux placés pour faire face aux changements climatiques, tandis que ce sont les plus pauvres, qui ont le moins contribué aux émissions et sont les moins capables de réagir, qui en souffriront le plus. La moitié la plus pauvre de la population mondiale, soit 3,5 milliards d'êtres humains, n'est responsable que de 10 % des émissions de carbone, tandis que les 10 % les plus riches à l'origine d'une bonne moitié des émissions. Une personne faisant partie des 1 % les plus riches utilise 175 fois plus de carbone qu'une personne faisant partie des 10 % les plus pauvres³⁸.

15. Outre les avantages économiques que les pays riches ont déjà retirés des combustibles fossiles, une étude récente a montré que les changements climatiques ont déjà aggravé eux-mêmes les inégalités dans le monde et que l'écart de revenu par habitant entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres est supérieur de 25 points de pourcentage à ce qu'il serait sans les changements climatiques³⁹.

IV. La réaction de la communauté des droits de l'homme

16. Si les changements climatiques figurent parmi les préoccupations relatives aux droits de l'homme depuis déjà au moins dix ans, ils restent une préoccupation secondaire. Les rapports et les déclarations ont beau se multiplier, ce n'est généralement qu'une question parmi d'autres dans l'inventaire des problèmes à régler. Bien que le temps dont on dispose pour éviter des conséquences catastrophiques pour les droits de l'homme soit extraordinairement court, cela reste un sujet spécialisé optionnel ou accessoire et la plupart des organisations internationales des droits de l'homme ne s'y intéressent pas avec l'urgence nécessaire ou ne l'ont pas intégré pleinement dans leurs travaux fondamentaux.

³² Voir Banque mondiale, *Ondes de choc : Maîtriser les impacts du changement climatique sur la pauvreté*, p. 1, 2 et 4.

³³ Voir Nick Watts *et al.*, « Health and climate change: policy responses to protect public health », *The Lancet*, vol. 386, n° 1006 (novembre 2015).

³⁴ Voir Banque mondiale, *Ondes de choc : Maîtriser les impacts du changement climatique sur la pauvreté*.

³⁵ Voir Erin McCormick, « Claws out: crab fishermen sue 30 oil firms over climate change », *The Guardian*, 4 novembre 2018.

³⁶ Voir Banque mondiale, *Ondes de choc : Maîtriser les impacts du changement climatique sur la pauvreté*, p. 12.

³⁷ Voir Banque mondiale, *South Asia's Hotspots: Impacts of Temperature and Precipitation Changes on Living Standards*, (2018).

³⁸ Voir Oxfam, « World's richest 10% produce half of carbon emissions while poorest 3.5 billion account for just a tenth », 2 décembre 2015.

³⁹ Noah Diffenbaugh et Marshall Burke, « Global warming has increased global economic inequality », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, n° 20 (mai 2019).

Conseil des droits de l'homme

17. Le Conseil adopte régulièrement des résolutions relatives aux changements climatiques depuis 2008, dont celles tendant à créer et à renouveler le mandat de son rapporteur chargé des droits de l'homme et de l'environnement⁴⁰.

18. L'exemple le plus récent d'une résolution complète est celui de la résolution 38/4 datée du 5 juillet 2018 relative aux droits de l'homme et aux changements climatiques, dans laquelle le Conseil accorde une attention particulière aux droits des femmes. Le dispositif de ce texte donne une bonne idée de l'état actuel des choses. En premier lieu, la résolution reconnaît « la nécessité pressante de continuer de remédier aux conséquences défavorables des changements climatiques... ». Elle ne dit rien cependant pour différencier l'urgence de la situation à cet égard et l'urgence comparable constatée pour divers autres sujets inscrits à l'ordre du jour. Le Conseil ne donne pas d'indication autre que le fait que la question est véritablement prioritaire. En deuxième lieu, le Conseil se déclare particulièrement préoccupé au sujet des conséquences défavorables, « en particulier dans les pays en développement et pour les personnes les plus vulnérables aux changements climatiques ». Si les États sont invités à offrir une coopération et une assistance internationales aux pays en développement, la question des responsabilités différenciées est entièrement éludée, et les personnes vivant dans la pauvreté brillent par leur absence, bien qu'elles soient les premières victimes en pratique.

19. Plus généralement, la résolution fait comme si le problème était de gérer les conséquences défavorables des changements climatiques pour des groupes particuliers, au lieu de reconnaître que l'exercice de tous les droits de l'homme par un grand nombre de personnes est gravement menacé. Ceux qui sont menacés par les changements climatiques ne peuvent pas être divisés en catégories bien définies telles que pays en développement/pays développés ou hommes/femmes. Il faut un cadre beaucoup plus large. Enfin, il n'y a pas de reconnaissance de la nécessité d'une transformation sociale et économique profonde, ce que pratiquement tous les observateurs estiment urgent si l'on veut éviter une catastrophe climatique. Les mesures préconisées par le Conseil sont complètement insuffisantes et révèlent un déni profond de la gravité réelle de la situation.

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

20. Dans le cadre du système des Nations Unies, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a établi des rapports sur les changements climatiques en général, sur les liens qu'ils entretiennent avec le droit à la santé, les droits de l'enfant, les migrations et les droits des femmes⁴¹. Des réunions d'experts ont été organisées, la Haute-Commissaire a noté que les États ont l'obligation de renforcer leurs engagements en matière d'atténuation afin que les pires conséquences des changements climatiques soient évitées⁴², et le plan de gestion actuel du HCDH pour la période 2018-2021 mentionne les changements climatiques parmi cinq nouvelles questions. En dernière analyse, cependant, la mobilisation au sujet des changements climatiques reste secondaire par rapport aux grandes préoccupations du Haut-Commissariat.

21. Pour qu'il n'y ait pas deux poids, deux mesures, le Rapporteur spécial admet volontiers que l'on puisse en dire autant de ses travaux antérieurs.

Organes conventionnels

22. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est à l'origine des contributions les plus complètes et les plus précises sur le sujet parmi les organes conventionnels, affirmant en 2018 que le fait pour un État « de ne pas prévenir des atteintes prévisibles aux droits de l'homme provoquées par les changements climatiques ou de ne

⁴⁰ On trouvera une liste des résolutions adoptées, à jour jusqu'en 2016, à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRCAction.aspx.

⁴¹ Voir A/HRC/10/61, A/HRC/32/23, A/HRC/35/13, A/HRC/37/35 et A/HRC/41/26, respectivement.

⁴² Voir la lettre ouverte de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme aux missions permanentes à New York et à Genève sur l'intégration de la question des droits de l'homme dans l'action climatique, 21 novembre 2018.

pas mobiliser les ressources disponibles dans toute la mesure possible afin de prévenir de telles atteintes » peut constituer un manquement à ses obligations juridiques⁴³. La même année, 42 % de ses observations finales concernant des rapports des États ont abordé les changements climatiques⁴⁴.

23. Dans son observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, le Comité des droits de l'homme a innové de manière importante en considérant que « la dégradation de l'environnement, les changements climatiques et le développement non durable font partie des menaces les plus urgentes et les plus graves pour la capacité des générations présentes et futures de jouir du droit à la vie ». Il a préconisé une utilisation durable des ressources naturelles, des normes fondamentales sur l'environnement, des études d'impact, la consultation et la notification des autres États, l'accès à l'information, et une application effective du principe de précaution. Surtout, il a demandé que des mesures soient prises par les États pour préserver et protéger l'environnement, notamment en ce qui concerne les « changements climatiques causés par des acteurs publics et privés ».

24. Les organes conventionnels ont recommandé aux États de fixer des objectifs nationaux pour les émissions de gaz à effet de serre, de redoubler d'efforts pour atteindre ces objectifs, de passer aux énergies renouvelables, de réglementer l'activité des acteurs privés, d'atténuer les effets des catastrophes naturelles et de protéger les populations vulnérables. Néanmoins, une analyse approfondie des travaux des trois organes conventionnels les plus engagés (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Comité des droits de l'enfant et Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes) montre que 9 % seulement des mentions des changements climatiques depuis 2008 ont concerné l'atténuation, question la plus importante pour enrayer la trajectoire actuelle. Ces organes se montrent beaucoup plus à l'aise pour aborder l'adaptation, les conséquences pour certains groupes et les droits procéduraux que pour affronter les causes fondamentales des changements climatiques en tant que tels. Et s'il est vrai que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a incité les pays en développement à demander une assistance, les organes conventionnels, dans l'ensemble, n'ont pas joué de rôle pour faire accepter qu'il est de la responsabilité les pays riches d'assurer une aide financière et technique pour l'action climatique⁴⁵.

Titulaires de mandat au titre des procédures spéciales

25. Un certain nombre de rapporteurs spéciaux ont abordé les changements climatiques, y compris leurs conséquences pour le logement, l'alimentation, les déplacements internes, les migrations et les peuples autochtones⁴⁶. En 2016, le Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable a écrit, dans un rapport qui a fait date, que « les États sont tenus d'adopter des cadres juridiques et institutionnels offrant une protection et une possibilité d'intervention face aux atteintes environnementales qui peuvent entraver, ou entravent effectivement, l'exercice des droits fondamentaux » (A/HRC/31/52). Le Comité de coordination des procédures spéciales devrait veiller à ce que soit formulée rapidement une réponse systémique sur la question des changements climatiques qui étudie toutes les options possibles pour mettre au point à l'échelle du système des Nations Unies une stratégie plus imaginative et plus conforme à l'urgence, dont la responsabilité reviendrait au Rapporteur spécial sur l'environnement.

⁴³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Les changements climatiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », 8 octobre 2018.

⁴⁴ Voir Centre for International Environmental Law et Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, "States' human rights obligations in the context of climate change: 2019 update" (février 2019).

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Voir A/64/255, A/70/287, A/66/285, A/67/299 et A/HRC/36/46, respectivement.

Organes régionaux des droits de l'homme

26. Au niveau régional, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas abordé directement les changements climatiques⁴⁷. En revanche, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a considéré que le droit à un environnement sain est un droit fondamental pour l'existence de l'humanité et comporte des aspects aussi bien individuels que collectifs, y compris des obligations à l'égard des générations actuelles et futures. Elle a jugé que les droits à la vie et à l'intégrité de la personne, à eux seuls, font obligation aux États d'empêcher tout dommage environnemental important sur leur territoire comme à l'extérieur, ce qui leur impose de réglementer, de surveiller et de contrôler les activités relevant de leur juridiction qui comportent un risque de dommages environnementaux importants ; de mener des études d'impact sur l'environnement et d'établir des plans d'urgence ; et d'atténuer toute dégradation importante de l'environnement⁴⁸.

Société civile

27. Tout un ensemble de groupes de la société civile et de défenseurs des droits de l'homme s'occupent des questions liées aux changements climatiques. Cependant, parmi les groupes internationaux de défense des droits de l'homme, l'engagement constaté à ce jour est plutôt minime et le peu de collaboration qui existe entre les groupes de défense des droits de l'homme et de défense de l'environnement n'en constitue pas moins un rendez-vous manqué. Une étude détaillée dépasserait le cadre du présent rapport, mais le bilan des principales organisations est instructif.

28. Depuis 2009, Amnesty International demande un accord international pour enrayer les changements climatiques et a adhéré à l'Action climatique mondiale⁴⁹. Des documents publics indiquent qu'en 2015, l'équipe dirigeante a décidé que si les changements climatiques ne constituent pas une priorité des objectifs stratégiques d'Amnesty pour 2016-2019, il serait nécessaire qu'Amnesty se mobilise plus résolument sur le sujet à moyen et à long terme⁵⁰. En juin 2017, un projet d'orientations sur les changements climatiques avait été élaboré, mais il n'a pas encore été adopté. En 2018, Amnesty International a invité les gouvernements à s'engager à des objectifs de réduction des émissions beaucoup plus ambitieux s'ils ne veulent pas être tenus responsables de pertes en vies humaines et d'autres atteintes aux droits de l'homme qui risquent de se produire à une échelle sans précédent⁵¹. On a appris récemment dans les médias qu'Amnesty International prévoit de faire des changements climatiques une de ses priorités principales et d'augmenter ses campagnes sur le sujet⁵².

29. Human Rights Watch a consacré des travaux aux changements climatiques au titre de son programme plus général sur l'environnement. Si elle a pris soin de relever dans un certain nombre de rapports différentes questions liées aux changements climatiques, comme l'exploitation forestière illégale, le droit à l'alimentation, le mariage des enfants et le virus Zika, et dans un rapport détaille directement les problèmes liés aux changements climatiques⁵³, il n'a guère été accordé d'attention aux conséquences générales des changements climatiques pour les droits de l'homme ou à l'obligation qui incombe aux États de prendre des mesures d'atténuation. C'est ainsi que la voix d'un acteur majeur du débat international est restée largement absente.

⁴⁷ Voir Heta Heiskanen, « Climate change and the European Court of Human Rights: future potentials », *The Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance* (Londres et New York, Routledge, 2018).

⁴⁸ Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-23/1 du 15 novembre 2017.

⁴⁹ Voir Amnesty International, « Changement climatique », disponible à l'adresse : <https://www.amnesty.org/fr/what-we-do/climate-change/>.

⁵⁰ Voir la trente-troisième réunion du Conseil international d'Amnesty International, « Circular 10: human rights aspects of climate change ».

⁵¹ Amnesty International, « Sans action immédiate, le changement climatique se traduira sans doute par des violations massives des droits humains », 8 octobre 2018.

⁵² Voir Sean O'Neill, « Amnesty International expands remit to include climate change », *The Times*, 30 avril 2019.

⁵³ Human Rights Watch, « There is no time left. Climate change, environmental threats, and human rights in Turkana County, Kenya » (2015).

V. Vers la transformation

A. Comprendre l'inaction

1. La panne d'initiative des gouvernements

30. Le discours sombre des responsables publics conférence après conférence ne débouche pas sur des actes concrets. Trente ans de conventions semblent avoir eu très peu de résultats. De Toronto à Noordwijk, à Rio, à Kyoto et à Paris, le ton est resté étonnamment semblable, les États continuant d'atermoyer. Les aspects fondamentaux des changements climatiques étaient compris dans les années 1970 et des scientifiques et des militants tirent la sonnette d'alarme depuis des décennies. Or, les États sont passés outre à tous les avertissements et les seuils scientifiques, et ce qui était considéré naguère comme un réchauffement catastrophique apparaît aujourd'hui comme un scénario favorable⁵⁴.

31. Même à l'heure actuelle, bien trop de pays agissent dans le mauvais sens par une politique à courte vue. Au Brésil, le Président Bolsonaro a promis d'ouvrir la forêt amazonienne à l'exploitation minière, de mettre fin à la délimitation des terres autochtones et d'affaiblir les organismes et les mesures de protection de l'environnement⁵⁵. La Chine évolue vers la fin de l'utilisation du charbon, tout en exportant des centrales à charbon⁵⁶ et en n'appliquant pas chez elle sa réglementation relative aux émissions de méthane⁵⁷. Aux États-Unis d'Amérique, plus grosse source d'émissions à l'échelle mondiale encore récemment, le Président Trump a placé d'anciens lobbyistes à des postes de surveillance⁵⁸, a fait siens les éléments de langage du secteur⁵⁹, a mené l'offensive pour revenir sur la réglementation environnementale⁶⁰ et s'emploie activement à réduire au silence et à mettre en doute la science du climat⁶¹.

32. L'Accord de Paris de 2015 sur les changements climatiques constitue le progrès le plus encourageant à ce jour dans la lutte contre les changements climatiques. Il reste que les engagements adoptés par les États dans le cadre de l'Accord sont tragiquement insuffisants et se solderaient par un réchauffement catastrophique de 3 °C d'ici à 2100⁶². Il faudrait le triple d'efforts pour simplement limiter le réchauffement planétaire à 2 °C, le quintuple pour contenir le réchauffement à 1,5 °C. Bientôt il sera trop tard pour limiter le réchauffement planétaire à l'un ou l'autre seuil et les États ne parviennent même pas à respecter leurs engagements insuffisants actuels⁶³.

2. L'échec du secteur privé

33. D'aucuns se tournent avec espoir vers le secteur privé en quête de nouveauté ou pour nouer des alliances stratégiques avec des entreprises face à l'inaction dont les États font preuve depuis des décennies. Néanmoins, le bilan du secteur des combustibles fossiles montre à l'évidence qu'accorder une confiance excessive à des acteurs motivés par le

⁵⁴ Nathaniel Rich, « Losing Earth: The Decade We Almost Stopped Climate Change », *New York Times Magazine*, 1^{er} août 2018.

⁵⁵ Dom Phillips, « Jair Bolsonaro launches assault on Amazon rainforest protections », *The Guardian*, 2 janvier 2019.

⁵⁶ Michael Lelyveld, « China Pushes Coal-Fired Power Plants Abroad », *Radio Free Asia*, 24 juillet 2017.

⁵⁷ Scott Miller *et al.*, « China's coal mine methane regulations have not curbed growing emissions », *Nature Communications*, vol. 10 (janvier 2019).

⁵⁸ Lisa Friedman, « Trump Says He'll nominate Andrew Wheeler to Head the E.P.A. », *New York Times*, 16 novembre 2018.

⁵⁹ Environmental Data and Governance Initiative, « Changes to EPA's 'natural gas extraction – hydraulic fracturing' webpage », 9 octobre 2018.

⁶⁰ Nadja Popovich, Livia Albeck-Ripka et Kendra Pierre-Louis, « 78 Environmental Rules on the Way Out Under Trump », *New York Times*, 28 décembre 2018.

⁶¹ Sabin Center et Climate Science Legal Defense Fund, « Silencing Science Tracker ».

⁶² Voir Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, summary for policymakers, p. 18.

⁶³ PNUE, *Emissions Gap Report 2018*, p. xiv et xv.

profit, ce serait pratiquement garantir des violations massives des droits de l'homme, avec des nantis protégés et des pauvres laissés en chemin. Si les changements climatiques devaient servir à justifier des politiques favorables aux entreprises et des privatisations systématiques, l'exploitation des ressources naturelles et le réchauffement planétaire risquent d'être accélérés plutôt qu'empêchés.

34. Les entreprises du secteur des combustibles fossiles sont le principal moteur des changements climatiques : en 2015, ce secteur et ses produits ont été à l'origine de 91 % des émissions industrielles mondiales de gaz à effet de serre et de 70 % de l'ensemble des émissions anthropiques⁶⁴. Le secteur sait depuis des décennies qu'il a une responsabilité dans l'augmentation des concentrations de CO₂ et que cette augmentation risque de se solder par des changements climatiques catastrophiques⁶⁵. De 1979 à 1983, l'American Petroleum Institute a eu un groupe d'étude qui s'est d'abord appelé le groupe d'étude du CO₂ et du climat. Lors d'une réunion en 1980, il a examiné un rapport faisant état d'éléments empiriques qui tendaient à prouver qu'une augmentation du CO₂ avait principalement pour cause la combustion de combustibles fossiles. L'auteur du rapport prévenait qu'un taux d'accroissement annuel de 3 % du CO₂ pourrait provoquer une élévation de 2,5 °C des températures qui mettrait la croissance économique mondiale à l'arrêt vers 2025 et une élévation probable de 5 °C des températures d'ici à 2067, dont les effets seraient catastrophiques à l'échelle mondiale⁶⁶.

35. Pourtant, le secteur n'a rien fait pour changer son modèle économique. De 1988 à 2015, les entreprises du secteur ont doublé leur contribution au réchauffement planétaire, produisant en vingt-huit ans l'équivalent de leurs émissions au cours des 237 années écoulées depuis la révolution industrielle⁶⁷. Pendant cette période, 100 entreprises seulement ont produit 71 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre⁶⁸.

36. Les producteurs de combustibles fossiles ont aussi engagé une campagne ambitieuse pour empêcher tout changement véritable et faire échec à l'imposition d'engagements contraignants en matière d'émissions. Lorsque le Protocole de Kyoto a été ouvert à signature dans les années 1990, l'American Petroleum Institute s'est employé à faire en sorte que les États-Unis d'Amérique ne ratifient pas le traité, faisant valoir dans une lettre à la Maison Blanche que cela serait très préjudiciable à l'économie des États-Unis⁶⁹. L'Institut a aussi pris la direction, selon ses propres termes, d'un « plan global de communication sur la climatologie » visant à convaincre le public que la science du climat restait très incertaine, à mettre en échec le Protocole de Kyoto et à empêcher toute nouvelle initiative⁷⁰. D'après une estimation, le secteur des combustibles fossiles a dépensé 370 millions de dollars des États-Unis en campagnes d'influence sur la législation des États-Unis relative aux changements climatiques de 2000 à 2016⁷¹ et encore davantage à financer des groupes de réflexion, des instituts de recherche et des scientifiques du secteur. Aux États-Unis, cela a été d'une efficacité décourageante : le Protocole de Kyoto n'a jamais été ratifié, la compréhension des changements climatiques parmi le public a connu une chute libre, et le Président Trump a qualifié les changements climatiques de « canular » qui aurait été inventé pour nuire au secteur manufacturier national.

⁶⁴ Voir CDP, « The carbon majors database. CDP carbon majors report 2017 ».

⁶⁵ Voir, par exemple, Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate* (New York, Simon and Schuster, 2014), p. 31 à 64 ; Neela Banerjee, Lisa Song et David Hasemyer, « Exxon: The Road Not Taken », *Inside Climate News*, 16 septembre 2015 ; et Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme, « Turning up the heat: Corporate legal accountability for climate change » (2018).

⁶⁶ Procès-verbal de la réunion du groupe d'étude, 29 février 1980, disponible à l'adresse suivante : www.climatefiles.com/climate-change-evidence/1980-api-climate-task-force-co2-problem/.

⁶⁷ CDP, « The carbon majors database ».

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Lettre de William F. O'Keefe à Laura D'Andrea Tyson, 20 mars 1996, disponible à l'adresse suivante : www.climatefiles.com/trade-group/american-petroleum-institute/1996-api-white-house-greenhouse/.

⁷⁰ Voir John Cushman Jr., « Industrial group plans to battle climate treaty », *New York Times*, 26 avril 1998.

⁷¹ Voir Yale Environment 360, « Fossil Fuel Interests Have Outspent Environmental Advocates 10:1 on Climate Lobbying », 19 juillet 2018.

3. La complicité des gouvernements dans les émissions du secteur privé

37. Aujourd'hui encore, les États subventionnent le secteur des combustibles fossiles à hauteur de 5,2 mille milliards de dollars par an, soit 6,3 % du PIB mondial⁷². Mille milliards supplémentaires vont au financement de la surexploitation des ressources naturelles⁷³. Si les combustibles fossiles avaient été évalués à leur prix économique en 2015, on aurait réduit les émissions mondiales de CO₂ de 28 %⁷⁴.

38. L'échec des États à protéger les populations des changements climatiques dans les années 1990 et 2000 offre un contraste saisissant avec la volonté qui a été la leur d'accorder des protections extraordinaires à des investisseurs par la conclusion d'un nombre vertigineux d'accords internationaux de commerce et d'investissement au cours de la même période – en faisant fi de contradictions manifestes comme l'incidence du transport des marchandises sur le volume des émissions. Les régimes du commerce et du climat ont progressé en même temps, tout en étant très différents quant au poids et à l'opposabilité des engagements. À titre d'exemple, si les États-Unis d'Amérique n'ont jamais pris d'engagement contraignant de réduire les émissions de carbone, ils ont conclu de multiples accords internationaux contraignants qui accordent aux investisseurs des droits concrets et la faculté de soumettre les États-Unis à un arbitrage international secret. Au niveau mondial, les décideurs ont accepté la nécessité de tels traités mais ont refusé de les honorer⁷⁵.

B. La nécessité d'une transformation économique

39. Les États, le personnel politique et les entreprises utilisent régulièrement de mauvais arguments économiques pour retarder l'action climatique. Divers gouvernements ont soutenu qu'elle perturberait les marchés, menacerait la croissance économique, compromettrait le mode de vie, et détruirait des emplois. Cette vision des choses est cynique et à courte vue.

40. La majeure partie de la croissance, du développement et de la réduction de la pauvreté depuis la révolution industrielle a reposé sur l'exploitation des ressources naturelles, malgré les coûts sociaux et environnementaux. Les combustibles fossiles ont favorisé l'accès à l'énergie, les transports et l'amélioration des conditions de vie. Les emplois de nombreux secteurs sont tributaires de l'extraction et des émissions⁷⁶. Les pays en développement ont assisté en spectateurs à la réussite de pays plus riches qui ont fait leur prospérité en brûlant une quantité irresponsable de combustibles fossiles. Mais cette croissance est déjà sous la menace des conséquences désastreuses des changements climatiques, du tarissement des ressources naturelles, de la transformation des écosystèmes et des risques environnementaux⁷⁷. Maintenir le cap actuel ne permettra pas de poursuivre la croissance, c'est aller droit vers une catastrophe économique à long terme.

41. Tels qu'ils sont engagés, les changements climatiques vont décimer l'économie mondiale⁷⁸. D'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, à 2 °C de réchauffement, le monde connaîtrait des pertes socioéconomiques équivalentes à 13 % du PIB mondial et 69 mille milliards de dollars de dommages⁷⁹. En tenant compte seulement de l'élévation des températures, à l'exclusion des phénomènes météorologiques

⁷² Voir Fonds monétaire international (FMI), « Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates », document de travail 19/89 (mai 2019).

⁷³ PNUE et al., *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences* (2017), p. 29.

⁷⁴ Voir FMI, « Global fossil fuel subsidies remain large ».

⁷⁵ Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, p. 76.

⁷⁶ PNUE et al., *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*.

⁷⁷ Organisation internationale du Travail (OIT), *Une économie verte et créatrice d'emplois – Emploi et questions sociales dans le monde 2018*, p. 10 et 17.

⁷⁸ Ibid., p. 2, 7 et 29.

⁷⁹ Voir Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, p. 264 et 453. Voir également Marshall Burke, W. Matthew Davis et Noah S. Diffenbaugh, « Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets », *Nature*, vol. 557 (mai 2018).

extrêmes qui lui sont associés, une étude a déterminé qu'un réchauffement non atténué devrait réduire les revenus moyens à l'échelle mondiale d'environ 23 % d'ici à 2100 et aggraver les inégalités de revenu⁸⁰. Les seuls États-Unis ont subi 241 catastrophes météorologiques et climatiques depuis 1980 dont chacune a provoqué plus d'un milliard de dollars de dégâts, soit un coût cumulé de 1,6 mille milliards de dollars⁸¹.

42. D'après l'Organisation internationale du Travail (OIT), 1,2 milliard d'emplois, soit 40 % de l'emploi mondial, sont tributaires d'un environnement durable et sain. Dans le scénario que beaucoup considèrent comme le plus optimiste (1,5 °C de réchauffement d'ici à 2100), le stress thermique réduira les heures de travail à l'échelle mondiale de 2 % d'ici 2030 seulement, l'équivalent de 72 millions d'emplois à temps plein, et il est très probable que ce soit une sous-estimation. La pollution et la dégradation de l'environnement auront des incidences sur la productivité, la santé, les revenus et la sécurité alimentaire des travailleurs⁸².

43. Face aux changements climatiques, l'économie mondiale et la façon dont historiquement les États ont cherché la prospérité devront être transformés fondamentalement⁸³, en découplant les progrès du bien-être économique et du recul de la pauvreté de l'épuisement des ressources, des rejets d'émissions par les combustibles fossiles et de la production de déchets. Cela entraînera des changements radicaux et systémiques, liés notamment aux incitations, aux prix, à la réglementation et à l'affectation des ressources, de façon à enrayer les approches non durables et à répercuter les coûts environnementaux à l'échelle des sous-systèmes économiques, dont l'énergie, l'agriculture, le secteur manufacturier, le bâtiment et les travaux publics et les transports⁸⁴.

44. La prospérité économique, le travail décent et la durabilité environnementale sont pleinement compatibles. Des études ont établi qu'il est possible d'avoir recours à l'éolien, à l'hydraulique et au solaire pour tous les nouveaux projets énergétiques d'ici à 2030, et de convertir l'ensemble du système énergétique aux énergies renouvelables d'ici à 2050 avec les technologies actuelles et pour un coût analogue à celui des combustibles fossiles⁸⁵. La politique budgétaire et la tarification du carbone peuvent inciter à investir dans des projets à faible intensité de carbone et dans l'atténuation des émissions, produire des recettes pour renforcer la protection sociale et soutenir les plus démunis, et inciter à créer des emplois verts de qualité⁸⁶.

45. La Banque mondiale estime qu'il n'y a pas de raison qu'une trajectoire à faible intensité de carbone ralentisse la croissance économique⁸⁷. Tout porte à croire que réduire les émissions atténuerait de plusieurs milliers de milliards de dollars les conséquences économiques néfastes des changements climatiques⁸⁸. Les énergies renouvelables créeront des emplois tandis que des investissements efficaces au plan énergétique peuvent permettre des économies d'énergie plus importantes et des émissions moindres. Grâce à l'adaptation climatique et à une économie durable, on pourrait aussi réduire les coûts de la santé et de la dégradation de l'environnement, restaurer des ressources surexploitées et épuisées,

⁸⁰ Voir Marshall Burke, W. Matthew Davis et Noah S. Diffenbaugh, « Global non-linear effect of temperature on economic production », *Nature* (novembre 2015).

⁸¹ Voir Adam B. Smith, « 2018's Billion Dollar Disasters in Context », *National Oceanic and Atmospheric Administration*, 7 février 2019.

⁸² Voir OIT, *Une économie verte et créatrice d'emplois – Emploi et questions sociales dans le monde 2018*, p. 2, 7 et 29.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Voir PNUE et al., *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*.

⁸⁵ Voir Mark Z. Jacobson et Mark A. Delucchi, « Providing all global energy with wind, water, and solar power, part I: technologies, energy resources, quantities and areas of infrastructure, and materials », *Energy Policy*, vol. 39, n° 3 (mars 2011) ; et Energy Watch Group, « 100% Renewable Electricity Worldwide is Feasible and More Cost-Effective than the Existing System », 8 novembre 2017.

⁸⁶ Voir PNUE, *Emissions Gap Report 2018*, p. xxi et xxii.

⁸⁷ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2010 : Développement et changement climatique*, p. 8.

⁸⁸ Voir Marshall Burke, W. Matthew Davis et Noah S. Diffenbaugh, « Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets ».

accroître la sécurité alimentaire et hydrique, et de réduire la pauvreté et les inégalités⁸⁹. Des études ont montré qu'à eux seuls, les avantages de la réduction de la pollution pour la santé et l'agriculture pourraient compenser le coût de l'atténuation, au moins jusqu'en 2030⁹⁰.

46. Vingt-trois États ont déjà découplé la croissance économique du rejet d'émissions par le recours aux énergies renouvelables, à la tarification du carbone, aux écosubventions et aux emplois verts, si bien que leurs économies croissent plus rapidement que leurs émissions ou leur consommation de ressources. En moyenne, ils sont parvenus à ce résultat tout en réduisant la pauvreté plus rapidement que d'autres pays⁹¹. Les obstacles sont d'ordre social et politique, pas technologique ou économique.

Secteur privé

47. La riposte au réchauffement planétaire passe par un changement porteur de transformation, et si certains y voient une chance de remédier aux inégalités et de réaliser les droits fondamentaux, d'autres semblent y voir l'occasion de réformes réclamées depuis longtemps en faveur des investisseurs. La Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement ont lancé conjointement une initiative, « Invest4Climate », dont le but déclaré est de recenser les obstacles, liés aux politiques ou d'ordre réglementaire, à des investissements plus soutenus, et d'offrir des solutions et un appui politique afin d'y remédier⁹². L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) préconise des politiques d'investissement « résilient » qu'il est difficile de distinguer des recommandations qui sont émises par ce type d'institution depuis des années, et sont à l'origine de notre situation actuelle : les pays doivent veiller à ce que l'économie soit « ouverte » à l'investissement compétitif, et à ce que le marché du travail soit « flexible », adopter des principes fondamentaux d'investissement comme l'absence de discrimination à l'égard des investisseurs étrangers, et supprimer les droits de douane et les obligations concernant la teneur en éléments d'origine locale⁹³.

48. Il ne fait guère de doute que des entreprises joueront un rôle en proposant et en réalisant des solutions aux changements climatiques, mais un recours excessif à l'action volontaire du secteur privé serait une erreur. Les changements climatiques résultent d'une défaillance de l'économie de marché et les engagements volontaires de réduction des émissions ont leurs limites. En mai 2019, 554 entreprises avaient pris des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de l'initiative « Science Base Targets », mais celle-ci est essentiellement non contraignante et repose entièrement sur l'autovérification⁹⁴.

49. Des montants considérables vont sans doute être affectés vers et par le secteur privé, y compris par les institutions financières internationales et les mécanismes de financement de l'action climatique, avec le risque que les entreprises bénéficieront d'un traitement de faveur ou que des biens publics seront bradés. Les mesures accommodantes pour les entreprises qui ont été prises pour lutter contre les émissions ont créé des « incitations perverses » et récompensé les industriels du fait de produire des gaz à effet de serre pour qu'ils soient, ensuite, payés pour les détruire, ou ont incité des « escrocs en tous genres » à prospecter dans les régions biologiquement riches de certains pays pour s'arroger des droits fonciers offrant des perspectives de revenus liés aux crédits d'émission de carbone⁹⁵.

50. La privatisation liée aux changements climatiques comporte aussi des risques pour les droits des plus démunis. Dans son plan d'exécution relatif aux changements climatiques, la Société financière internationale (SFI) ambitionne de porter les investissements

⁸⁹ PNUE et al., *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*, p. 26, 27 et 31 ; et Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, summary for policymakers, p. 21.

⁹⁰ Banque mondiale, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, p. 23.

⁹¹ OIT, *Une économie verte et créatrice d'emplois – Emploi et questions sociales dans le monde 2018*, p. 7, 13 et 15.

⁹² Voir Banque mondiale, « About Invest4Climate » (février 2019).

⁹³ OCDE, *Investing in Climate, Investing in Growth* (2017), p. 185, 187, 188, 209, 215 et 216.

⁹⁴ Voir <https://sciencebasedtargets.org/about-the-science-based-targets-initiative/>.

⁹⁵ Voir Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, p. 219 et 220.

climatiques à 28 % de son financement d'ici à 2020 et de « catalyser » 13 milliards de dollars de capitaux privés par an, au moyen notamment de partenariats public-privé⁹⁶. Entre 2012 et 2016, la SFI a clos 21 transactions au titre de partenariats public-privé liés au climat, mobilisant 2,9 milliards de dollars⁹⁷. La SFI perçoit dans les partenariats public-privé une forme d'infrastructure hydrique urbaine « climato-intelligente » et prétend que le secteur privé aidera à garantir « un accès durable aux services d'eau »⁹⁸. L'idée selon laquelle la privatisation facilitera l'accès à l'eau quand celle-ci deviendra de plus en plus rare est profondément troublante, étant donné qu'inévitablement la privatisation donne la priorité au profit et relègue au second plan des aspects comme l'égalité et la non-discrimination, ce qui marginalise les personnes et les collectivités pauvres (voir A/73/396).

51. Plutôt que d'aider le monde à s'adapter aux changements climatiques, privatiser les services de base et la protection sociale relève peut-être de l'erreur d'adaptation. Lorsque l'ouragan Sandy a dévasté New York en 2012, laissant des New Yorkais pauvres et vulnérables sans accès à l'électricité ni aux soins, le siège de la Goldman Sachs était protégé par des dizaines de milliers de ses propres sacs de sable et un approvisionnement en électricité assuré par son propre générateur⁹⁹. Des pompiers privés en gants blancs ont été dépêchés pour sauver les demeures de clients d'assurance haut de gamme de feux incontrôlés¹⁰⁰. Un recours excessif au secteur privé pourrait mener à un scénario d'apartheid climatique dans lequel les nantis paient pour échapper à la chaleur excessive, à la faim et aux conflits, tandis que le reste du monde est laissé à sa souffrance.

Financement de l'action climatique

52. Des centaines de milliards de dollars devront être mobilisés pour éviter des souffrances humaines et des pertes de milliers de milliards de dollars. L'engagement des pays développés de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 ne représente qu'une faible part du financement nécessaire pour contenir l'élévation de la température moyenne à 2 °C¹⁰¹. Il ne suffit pas non plus à répondre aux besoins d'adaptation, qui dans les pays en développement devraient totaliser entre 140 et 300 milliards de dollars par an d'ici à 2025-2030¹⁰², et entre 280 et 500 milliards de dollars par an d'ici à 2050¹⁰³. D'après une analyse des chiffres actuels, le montant estimatif de l'assistance est inférieur à l'assistance déclarée, l'aide sous forme de dons se situe loin après les prêts, et seule une faible part va aux pays les moins avancés¹⁰⁴.

53. Les projets d'atténuation et d'adaptation soutenus par des fonds climatiques risquent aussi de saper toute une série de droits de l'homme procéduraux et fondamentaux (voir A/HRC/WG.2/19/CRP.4). Le financement de l'action climatique peut aggraver les inégalités entre les sexes si les bailleurs de fonds ne sont pas attentifs aux effets différents selon le sexe des changements climatiques et à la discrimination systématique à laquelle les femmes se heurtent (A/HRC/41/26, par. 47). Des experts ont demandé que les garanties prévues par les divers fonds et mécanismes climatiques soient uniformisées et révisées de façon à tenir compte pleinement des aspects liés aux droits de l'homme (A/HRC/31/52, par. 61).

⁹⁶ Société financière internationale (SFI), « IFC Climate Implementation Plan » (avril 2016), p. 1.

⁹⁷ Ibid., p. 23.

⁹⁸ SFI, *Creating Markets for Climate Business* (2017), p. 94.

⁹⁹ Voir Jessica Pressler, « Goldman Has The Power », *New York Magazine*, 3 novembre 2012.

¹⁰⁰ Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, p. 52.

¹⁰¹ Michael I. Westphal et al., « Getting to \$100 billion: Climate Finance Scenarios and Projections to 2020 », World Resources Institute (mai 2015), p. 5.

¹⁰² Oxfam, « Climate Finance Shadow Report 2018 », p. 6.

¹⁰³ Voir PNUE, « Cost of Adapting to Climate Change Could Hit \$500 Billion per Year by 2050 », 10 mai 2016.

¹⁰⁴ Oxfam, « Climate finance shadow report 2018 », p. 3.

C. Transformation de la société

54. Une grande partie de la réduction de la pauvreté et de la croissance postindustrielles a reposé sur une extraction et une exploitation non durables des ressources. Certaines personnes et certains pays se sont enrichis prodigieusement par les émissions sans en régler le coût pour l'environnement et la santé humaine, dont les pauvres supportent une part disproportionnée. Maintenir le cap ne sauvera pas la croissance à long terme, mais sera désastreux pour l'économie mondiale, et fera basculer des centaines de millions de personnes dans la pauvreté. L'action climatique ne doit pas être perçue comme un obstacle à la croissance économique, mais comme une force pour découpler la croissance économique des émissions et de l'extraction des ressources, et un catalyseur de la transition vers une économie verte, du progrès des droits des travailleurs et des politiques d'élimination de la pauvreté.

55. Les changements climatiques imposeront des changements structurels profonds dans l'économie mondiale. L'action menée à cet effet devra assurer le soutien nécessaire, protéger les travailleurs, créer des emplois de qualité et s'inspirer des normes internationales du travail. Des filets solides de protection sociale et une transition bien administrée vers une économie verte constitueront la meilleure riposte aux dommages que les changements climatiques ne manqueront pas de produire¹⁰⁵.

56. Les changements climatiques devraient servir de catalyseur aux États pour réaliser des droits économiques et sociaux que l'on relègue depuis longtemps au second plan, concernant la sécurité sociale, l'eau et l'assainissement, l'éducation, l'alimentation, les soins de santé, le logement, le travail décent, etc. Les recettes de l'action climatique, y compris la lutte contre des émissions et la restructuration fiscale, devraient être utilisées pour financer des programmes de protection sociale des personnes touchées.

57. Prendre les mesures nécessaires pour lutter contre les changements climatiques aura sans doute pour effet de détruire des emplois dans certains secteurs à forte intensité de carbone. Cependant, d'après l'OIT, ils seront plus que compensés par les nouveaux emplois nécessaires pour limiter le réchauffement planétaire à 2 °C. La transition vers les énergies propres devrait susciter à elle seule un accroissement net de 18 millions d'emplois grâce aux énergies renouvelables, à la croissance du secteur des véhicules électriques et aux progrès de l'efficacité énergétique des bâtiments. Passer d'une économie consumériste à une économie circulaire, fondée sur la réutilisation, le recyclage et la remise à neuf, devrait créer 6 millions d'emplois supplémentaires et le passage à une agriculture durable offre des perspectives de création d'emplois supplémentaires¹⁰⁶.

58. La transition passera par des politiques solides au niveau local pour aider les travailleurs évincés, faciliter leur reconversion et faire en sorte que les nouveaux emplois soient de qualité. Ces politiques devraient prévoir des transferts en espèces, une protection des chômeurs, une aide au placement et des aides à la réinstallation¹⁰⁷. Ces changements inévitables dans l'économie et la population active justifieraient des programmes universels de garantie de l'emploi qui prévoient un travail fondé sur les droits, et créeraient les actifs, les services et les infrastructures nécessaires à la transition verte et à l'atténuation des catastrophes¹⁰⁸ en échange de revenus stables.

59. Si la transition vers une économie durable est bien gérée, elle pourrait créer de nouveaux emplois de meilleure qualité, orienter les travailleurs vers le secteur formel, offrir éducation et formation, réduire la pauvreté, protéger le bien-être économique et remédier à

¹⁰⁵ Rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C, p. 464.

¹⁰⁶ OIT, *Une économie verte et créatrice d'emplois – Emploi et questions sociales dans le monde 2018*, p. 1.

¹⁰⁷ Voir OIT, « Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous » (2015).

¹⁰⁸ Voir OIT, *Une économie verte et créatrice d'emplois – Emploi et questions sociales dans le monde 2018*, p. 110 et 111.

la discrimination et aux inégalités¹⁰⁹. Il existe aussi pour les pays en développement une vraie possibilité de sauter l'étape d'une croissance fondée sur les combustibles fossiles pour passer directement à des énergies renouvelables décentralisées et à des technologies agricoles et de construction plus efficaces. Si toutefois la transition est mal gérée, elle se soldera par des pertes d'emplois, des conséquences désastreuses pour les plus démunis, une discrimination accrue dans le travail et un effondrement de la protection sociale et des garanties du travail¹¹⁰.

60. Les gouvernements, et de trop nombreux acteurs des droits de l'homme, se sont abstenus de traiter sérieusement les changements climatiques pendant des décennies. L'ampleur et la violence du problème rendent celui-ci difficile à appréhender. Les entreprises ont masqué les faits et empêché qu'on intervienne selon une logique de rentabilité à court terme¹¹¹. Les pires conséquences sont trop éloignées pour que l'on s'en soucie et les gouvernants sont incapables de voir plus loin que la prochaine élection. Nous en sommes arrivés à un point où dans le meilleur des cas, la mort et la souffrance séviront à grande échelle d'ici à la fin de ce siècle, et au pire des cas, l'humanité sera menacée d'extinction¹¹².

61. Il y a eu cependant certains progrès encourageants. Quarante-neuf pays ont déjà vu leurs émissions commencer à diminuer. Plus de 7 000 villes, 245 régions et 6 000 entreprises ont pris des engagements en matière d'atténuation des changements climatiques. Le charbon n'est plus compétitif et les énergies renouvelables deviennent rapidement moins coûteuses¹¹³. Le procès intenté par la Fondation Urgenda au Gouvernement néerlandais a été le premier au monde où des citoyens aient établi que l'État a l'obligation juridique d'empêcher les changements climatiques¹¹⁴. En Australie, un tribunal a rejeté en appel une demande d'autorisation de développement d'une nouvelle mine de charbon, en partie parce que la mine contribuerait au réchauffement planétaire¹¹⁵. Aux États-Unis, des parlementaires ont déposé des propositions concernant une « Nouvelle donne verte » qui vise à parvenir à zéro émission nette, tout en investissant dans les emplois et les infrastructures verts¹¹⁶, et la militante du climat âgée de 16 ans Greta Thunberg a déclenché un mouvement international de grèves pour le climat¹¹⁷. En outre, les manifestations du mouvement Extinction Rebellion ont connu un retentissement important au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord cette année, ce qui a amené les parlements gallois, écossais et britannique à déclarer l'état d'urgence climatique¹¹⁸.

D. Transformer le régime international des droits de l'homme

62. Une menace hors du commun appelle une riposte hors du commun. Elle ne peut être traitée à partir des méthodes habituelles. Les changements climatiques constituent une urgence sans précédent et exigent une réflexion audacieuse et inventive de la part des acteurs des droits de l'homme. Mais c'est un groupe notoirement réfractaire à l'innovation, où l'on part du principe que la prochaine menace, si différente ou inquiétante soit-elle, ne peut être traitée qu'à partir des moyens établis.

¹⁰⁹ Voir OIT, « Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous ».

¹¹⁰ Voir ONU-Environnement et autres, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*.

¹¹¹ Voir Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme, « La température monte : Responsabilité juridique des entreprises en matière de changement climatique ».

¹¹² Voir David Wallace-Wells, *The Uninhabitable Earth*, p. 29.

¹¹³ Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *Rapport 2018 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions*, p. xx.

¹¹⁴ Urgenda, « Climate case » (2019).

¹¹⁵ Voir Marcos Orellana, « Australia court rules it is the 'wrong time' for coal », *Human Rights Watch*, 10 février 2019 ; et *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning* [2019] NSWLEC 7.

¹¹⁶ Voir H.Res.109 – Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal, disponible à l'adresse suivante : www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/109/text.

¹¹⁷ Voir Ilze Filks, « Swedish student Greta's climate 'school strike' goes global », *Reuters*, 11 mars 2019.

¹¹⁸ « Climate emergency declared by Welsh Government », *BBC*, 29 avril 2019.

1. Transformer le cours des choses : reconnaître l'urgence du changement

63. La première étape pour vaincre l'inertie est de reconnaître, non seulement, qu'une action transformatrice est urgente, mais aussi que les droits de l'homme peuvent et doivent faire partie de la solution. Il faut abandonner l'illusion que les changements climatiques sont au fond une question technique, ou seulement une question politique, et que le droit des droits de l'homme ne dispose que d'un rôle mineur à jouer.

64. Si une menace qui risque d'entraver ou de compromettre l'exercice de pratiquement chaque droit de l'homme consacré au niveau international ne provoque pas d'action concertée des défenseurs des droits de l'homme, ils se marginaliseront d'eux-mêmes et perdront toute utilité face au problème le plus urgent de l'humanité à court, à moyen et à long terme.

65. Si certains militants, juristes et populations touchées, et parfois des gouvernements ont entrepris des stratégies prometteuses et inventives, qui répondent à un besoin urgent, pour que la cause des droits de l'homme soit entendue dans le débat sur les changements climatiques, elles ont été accueillies avec la plus grande réserve, sinon avec un comportement d'abdication. La communauté des droits de l'homme dans son ensemble, et chacun de ses acteurs individuellement, doit se mobiliser et s'investir avec détermination et imagination dans le sujet des changements climatiques.

2. Reconnaître les menaces pour la démocratie et les droits civils et politiques

66. L'étude des risques probables attendus des changements climatiques met invariablement l'accent, d'abord, si ce n'est toujours, sur le droit à la vie, le droit à l'eau et à l'assainissement, le droit à la santé, le droit à l'alimentation et le droit au logement, mais la démocratie et l'état de droit, ainsi qu'un grand nombre de droits civils et politiques, sont tout autant menacés¹¹⁹. Nombre de commentateurs ont fait valoir que les changements climatiques doivent être considérés comme une urgence, et que les gouvernements et autres acteurs doivent agir en conséquence¹²⁰. Si l'intention n'est peut-être pas de laisser entendre qu'il faudrait déclarer officiellement l'état d'urgence, ce qui justifierait une limitation des droits de l'homme, il est fort possible que les États ripostent aux changements climatiques en étendant le pouvoir des gouvernements et en restreignant certains droits. Le processus à venir s'annonce lourd de dangers et nécessitera la plus grande vigilance de la part des gouvernements, des institutions des droits de l'homme et des juridictions nationales et régionales.

67. En outre, l'incertitude et l'insécurité dans lesquelles vivront bon nombre de populations, conjuguées à d'amples mouvements de population à l'intérieur comme aux frontières, poseront des problèmes de gouvernance immenses et sans précédent¹²¹. Le risque de mécontentement de la population, de creusement des inégalités et dénuement encore accru parmi certains groupes pourrait bien favoriser des réactions nationalistes, xénophobes, racistes et autres. Maintenir un traitement équilibré des droits civils et politiques, que ce soit dans une société résolue à faire face aux changements climatiques ou dans une société qui s'y refuse, sera particulièrement complexe.

3. Redynamiser les droits économiques et sociaux

68. À mesure que l'accès de la population à l'alimentation, à la terre, à l'eau, aux soins de santé, au logement et à l'éducation sera menacé ou détruit, des politiques fondées sur des principes seront encore plus nécessaires pour garantir le respect des droits économiques et sociaux. L'orientation transformatrice du genre de politiques qu'il faudra prévoir, jointe à la nécessité d'assurer une répartition plus égale des ressources et de satisfaire les besoins essentiels, exigeront aussi une prise en compte beaucoup plus systématique de ces droits

¹¹⁹ Voir Amnesty International, « Changement climatique ».

¹²⁰ David Spratt et Ian Dunlop, « What lies beneath: the understatement of existential climate risk » (2018) p. 39.

¹²¹ Voir Ayşem Mert, « Democracy in the Anthropocene: a new scale », dans *Anthropocene Encounters: New Directions in Green Political Thinking*, Frank Biermann et Eva Löwbrand, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2019).

que les gouvernements et les groupes des droits de l'homme ne l'ont envisagé jusqu'à présent. Les effets dramatiques inévitables des changements climatiques seront beaucoup plus difficiles à gérer si les droits économiques et sociaux des populations ne sont pas protégés. C'est d'autant plus vrai dans le cas des populations pauvres, dont le sort, presque certainement, va beaucoup s'aggraver. De solides arguments militent en faveur de plans et de stratégies anticipés, mais il ne semble pas que l'on s'en préoccupe véritablement.

4. Revenir à la responsabilité en matière de réglementation

69. L'orthodoxie économique néolibérale dominante, à laquelle fait écho la campagne menée, avec le soutien d'organisations internationales comme l'ONU, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, en faveur de la privatisation, de la déréglementation et de l'austérité sous forme d'assainissement budgétaire, signifie que le rôle réglementaire de l'État n'est plus franchement au goût du jour. Il est pourtant évident que les acteurs du secteur privé ne sont pas capables, d'eux-mêmes, et on attendrait vainement qu'ils le fassent, de promouvoir une conception globale qui garantisse le type de transformation économique et sociale que l'atténuation des changements climatiques exige. Par l'action du secteur des combustibles fossiles en particulier, et le jeu d'influence très efficace mené par des entreprises pour minimiser ou négliger les changements climatiques dans beaucoup de pays, le secteur privé a montré son incapacité à assumer le moindre rôle de chef de file dans l'atténuation des changements climatiques. Telle est la vérité, même si des entreprises et de grands fonds d'investissement mesurent aujourd'hui parfaitement les bouleversements qui se profilent à l'horizon¹²². Dès lors, c'est aux États, individuellement et collectivement, qu'il appartient de réaliser un programme global de transformation ciblant l'atténuation. La communauté des droits de l'homme doit mener campagne résolument pour que les gouvernements évoluent rapidement dans cette direction.

5. Repenser les interventions en matière de droits de l'homme

Dépasser les pratiques habituelles

70. Le champ du droit international des droits de l'homme est dominé par des juristes, qui s'en remettent souvent à un petit nombre de méthodes éprouvées, parmi lesquelles : les actions en justice ; l'établissement de rapports ; la présentation de plaintes ; la défense d'intérêts devant des organismes publics, des tribunaux ou des organes conventionnels ; et la publication de communiqués de presse.

71. Ils s'emploient aussi à développer la jurisprudence qui définit la portée et les effets de certains droits. Des progrès existent déjà pour ce qui est de préciser les obligations relatives aux droits de l'homme qui incombent aux États dans le contexte des changements climatiques. Il a été dit par toute une série de juridictions et d'autres organes que les changements climatiques constituent une menace grave pour les droits de l'homme, que le droit des droits de l'homme s'impose aux États dans la lutte contre les changements climatiques, que les États doivent anticiper les dommages prévisibles que les changements climatiques provoqueront et y remédier, et que les États doivent renforcer leurs engagements en matière d'atténuation. Il reste cependant beaucoup à faire pour répondre à des lacunes et des incertitudes importantes au sujet des obligations des États.

72. En ce qui concerne les émissions, les acteurs des droits de l'homme ont établi des critères généraux, comme l'obligation de réduire les émissions aussi rapidement que possible, en utilisant au maximum les ressources disponibles¹²³. C'est un premier pas important, mais il faudrait clarifier davantage ce que cela recouvre en pratique. Ce n'est pas une orientation claire pour les États et les autres acteurs, ce qui leur permet de s'en tirer par

¹²² Voir Georgi Kantchev et Sarah Kent, « Funds say climate change is now part of their investing equation », *Wall Street Journal*, 10 juin 2019 ; et CDP, « Major risk or rosy opportunity: are companies ready for climate change? » (2019).

¹²³ Directives du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement, « Statement on the human rights obligations related to climate change, with a particular focus on the right to life » (« Déclaration sur les obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux changements climatique, axée en particulier sur le droit à la vie »), 25 octobre 2018.

de vagues engagements et des actes tièdes. Les acteurs des droits de l'homme doivent être prêts à reformuler les obligations des États d'une manière qui s'articule plus clairement avec le choix des politiques, faute de quoi ils perdront leur utilité dans le débat.

73. Les actions en justice sont un aspect important et plus de 850 affaires relatives aux changements climatiques ont été introduites dans 24 pays¹²⁴. La plupart visent à faire rendre des comptes à des États et des entreprises pour leurs émissions et à demander réparation de préjudices survenus du fait qu'ils se sont abstenus de réduire des émissions dont ils savaient la nocivité. On observe depuis peu une augmentation importante du nombre d'affaires dans lesquelles des acteurs sont poursuivis pour des manquements à l'obligation de s'adapter aux effets prévisibles des changements climatiques¹²⁵. Ces affaires ont rappelé une fois encore aux États qu'ils doivent prendre en considération la perte des moyens de subsistance, les déplacements de population, l'insécurité alimentaire et les autres effets des changements climatiques, mais le recours aux tribunaux ne représente qu'un des aspects d'une stratégie globale.

Mobilisation au niveau local

74. Une bonne part de l'activité relative aux droits de l'homme est bureaucratisée et aseptisée, et se satisfait de résultats procéduraux formels qui n'ont pas nécessairement d'effet direct sur le monde réel. L'enracinement des droits de l'homme et le moteur de progrès véritable ne peuvent provenir que de la mobilisation des acteurs locaux. Les gouvernements défendent presque toujours le statu quo et on ne doit donc pas s'attendre à beaucoup d'initiative de leur part au moment où il faudrait un changement radical. Une bonne partie de la communauté des droits de l'homme conserve un fort ancrage local et est bien placée pour promouvoir et soutenir la mobilisation des acteurs locaux. Sans celle-ci, la complaisance naturelle des élites administratives et les intérêts particuliers des élites financières font qu'elles continueront d'aller droit comme des somnambules vers la catastrophe.

Former des coalitions

75. Les acteurs des droits de l'homme ont besoin d'une stratégie interdisciplinaire beaucoup plus robuste, précise et coordonnée qui associe le droit, la climatologie, les droits des travailleurs et l'économie pour aborder résolument les questions liées aux émissions, à l'atténuation, à la protection sociale, à la nécessité d'une transition équitable, et proposer des orientations pour l'avenir dont les États puissent s'inspirer. Les grands acteurs des droits de l'homme doivent aborder les questions relatives aux émissions, à l'allocation des ressources et à la politique énergétique et économique auxquelles se heurtent les États et pour lesquelles il existe un vrai besoin de recommandations précises et pratiques. Les organes conventionnels et les autres mécanismes des droits de l'homme ont un rôle à jouer en fixant la norme de ces décisions d'après le droit des droits de l'homme. Faute de réagir et si elle en reste à des évidences de portée générale auxquelles il est difficile de donner suite, la communauté des droits de l'homme se retrouvera marginalisée dans les décisions importantes en matière de changements climatiques.

76. L'évolution de la coordination entre les défenseurs de l'environnement et les acteurs des droits de l'homme est encourageante, notamment en ce qui concerne la prise en compte des questions climatiques dans le système des organes conventionnels des Nations Unies et l'utilisation des droits de l'homme dans le cadre des affaires liées au climat. Il existe une vraie possibilité de tirer parti de la compétence technique des spécialistes de l'environnement et du climat pour apporter détail et précision aux recommandations et aux normes juridiques relatives aux droits de l'homme, qui jusqu'à présent n'ont pas eu généralement la spécificité voulue pour que les pays en tiennent compte véritablement.

¹²⁴ ONU-Environnement, « L'État du contentieux climatique : revue mondiale » (2017), p. 10.

¹²⁵ Ibid., p. 16 et 23.

Des solutions respectueuses des droits de l'homme

77. L'Accord de Paris est le premier accord relatif aux changements climatiques à reconnaître expressément l'importance des droits de l'homme. Les États parties y sont invités à respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'homme lorsqu'ils prennent des mesures pour faire face à ces changements. Néanmoins, l'Ensemble de règles de Katowice, établi pour orienter l'application de l'Accord, omet toute mention des droits de l'homme¹²⁶. En dépit de l'attention croissante de la communauté des droits de l'homme, les États n'accordent qu'une attention minimale aux droits de l'homme dans le débat sur les changements climatiques.

78. La communauté des droits de l'homme pourrait jouer un rôle important en précisant les critères juridiques de l'action climatique, en favorisant la participation des populations touchées, en veillant à ce que les stratégies employées pour atteindre les objectifs et s'adapter aux changements climatiques soient conformes au droit des droits de l'homme, et en en défendant l'application et le respect par des actions en justice et des activités classiques de promotion des droits de l'homme.

79. Il est impératif de mener l'action climatique d'une manière qui respecte les droits de l'homme, protège les plus démunis des conséquences néfastes et évite que davantage de personnes ne basculent dans la pauvreté. Il faudrait à cet égard veiller à ce que les populations vulnérables aient accès à une infrastructure protectrice, à un appui technique et financier, à des options de réinstallation, à un appui en matière de formation et d'emploi, et à la sécurité d'occupation, ainsi qu'à l'alimentation, à l'eau et à l'assainissement et aux soins de santé. Les femmes doivent affronter des problèmes particuliers face aux changements climatiques (voir A/HRC/41/26).

80. L'absence de riposte climatique centrée sur les droits de l'homme pourrait avoir des conséquences régressives. L'action climatique doit aussi être structurée de façon à corriger les disparités actuelles, et non à les renforcer. Les pauvres sont déjà exclus des décisions qui les concernent et cette inégalité politique signifie qu'ils risquent d'être marginalisés dans le contexte de la riposte climatique.

Redynamiser les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme

81. Les organes conventionnels et les autres mécanismes relatifs aux droits de l'homme devraient prendre position sur des questions qui sont déjà âprement disputées dans les tribunaux et les parlements, dont celles de savoir comment les obligations relatives aux droits de l'homme peuvent être utilisées pour définir le devoir qui incombe juridiquement aux États de réduire les émissions de gaz à effet de serre individuellement et au niveau international ; quelles mesures doivent être prises au minimum par les États conformément aux dernières orientations scientifiques ; et si le droit des droits de l'homme peut définir un certain seuil d'action en deçà duquel un État a enfreint ses obligations.

82. Le droit des droits de l'homme exige un recours en cas de violation et il n'en va pas différemment quand on parle des changements climatiques¹²⁷. Étant donné ce que l'on sait maintenant des dangers multiples que provoqueraient soit 2 °C, soit même 1,5 °C de réchauffement, et des répercussions que cela aurait sur les droits de l'homme, il est également nécessaire de déterminer quelles mesures les États doivent prendre pour assurer les recours indispensables face aux violations des droits de l'homme que les changements climatiques occasionneront presque certainement. Les acteurs des droits de l'homme ont un rôle important pour indiquer à quels critères ces recours devront répondre.

83. Chaque organe des droits de l'homme, sans exception, doit réfléchir aux possibilités dont il dispose d'utiliser ses procédures actuelles pour appeler l'attention sur le caractère urgent de l'obligation de lutter contre les changements climatiques. Il est vrai que cela

¹²⁶ Voir Centre for International Environmental Law, « Katowice COP24 outcome incompatible with Paris Agreement. Ambition, equity, and human rights left behind in Poland climate talks », 25 décembre 2018.

¹²⁷ Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable », p. 9.

risque de provoquer des doubles emplois et des chevauchements, mais un tel risque semble de peu d'importance face à l'ampleur et à l'urgence de la menace.

84. On dépasserait le cadre du présent rapport en proposant à cet égard des recommandations détaillées, mais quelques exemples peuvent suffire. Le Conseil des droits de l'homme ne peut plus se permettre de compter seulement sur les anciennes méthodes consistant à organiser des groupes d'experts, à demander des rapports qui ne débouchent sur rien, à exhorter les autres à en faire davantage quand lui-même en fait si peu, et à adopter des résolutions ambitieuses mais peu concluantes ni réalistes. Une étude spécialisée serait urgente afin de déterminer les solutions possibles et d'organiser un groupe de travail de haut niveau chargé de proposer des mesures précises et d'en assurer le suivi.

85. Les organes conventionnels devraient s'interroger sur la question de savoir si les observations générales ou les recommandations générales qu'ils ont adoptées sur cette question sont véritablement suffisantes, étant donné l'ampleur et la nature du problème. Ils devraient tenir des réunions pour déterminer quelle sorte de recommandations devraient figurer dans leurs observations finales pour presser les États parties de prendre le type de mesures que l'on ne peut plus aujourd'hui différer. Ils devraient aussi examiner comment promouvoir d'une manière réellement efficace les mesures qu'ils ont déjà adoptées concernant les changements climatiques.

86. Le Comité des droits de l'homme a demandé récemment aux États-Unis de « donner des précisions sur les mesures qu'il prend face aux graves menaces que font peser sur le droit à la vie les effets des changements climatiques comme les crues soudaines, les inondations côtières, les incendies de forêts, les maladies infectieuses, les chaleurs extrêmes et la pollution atmosphérique » (CCPR/C/USA/QPR/5, par. 15). Sur le principe, c'est un grand pas en avant, mais en pratique, la formulation est si générale et imprécise que cela équivaut à guère plus qu'un exercice de pure forme. La difficulté est de réfléchir à ce que le degré suivant de recommandation pourrait comporter, afin de proposer des orientations tant soit peu utiles quant aux mesures nécessaires, à tout le moins quant aux procédures que l'on pourrait adopter au niveau national concernant ces questions.

87. De la même manière, le Comité devrait faire fond sur les déclarations novatrices qu'il a faites au sujet des changements climatiques dans son observation générale n° 36. On a déjà rapporté qu'une communication a été adressée au Comité sur cette question¹²⁸. Le Comité devrait étudier des moyens innovants de répondre de façon constructive et ne pas opter pour une approche qui élude les responsabilités. Les groupes de la société civile doivent informer et encourager le Comité quant à ces options et peuvent saisir l'occasion offerte par l'article 96 du nouveau règlement intérieur du Comité pour soumettre des « renseignements et des documents [...] ...susceptibles d'aider à statuer correctement sur l'affaire » (voir CCPR/C/3/Rev.11).

VI. Conclusion

88. La communauté des droits de l'homme, à quelques exceptions notables près, s'est montrée tout aussi complaisante que la plupart des gouvernements face à la menace extrême que les changements climatiques font peser sur l'humanité. Les dispositions prises par la plupart des organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme ont été manifestement insuffisantes et ont reposé sur une sorte de gestionnariat et de procéduralisme hésitants qui sont complètement hors de proportion avec l'urgence et l'ampleur de la menace. Les proclamations pour la forme ne sauveront pas l'humanité ni la planète du désastre qui s'annonce. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial a indiqué un certain nombre de mesures qui devraient être prises pour commencer à rectifier l'erreur qui a consisté à ne pas accepter le fait que les droits de l'homme pourraient ne pas survivre aux bouleversements annoncés. Il a aussi voulu appeler l'attention sur le fait que le groupe qui subira les pires conséquences partout sur la planète est celui des plus démunis. Les changements climatiques constituent, entre autres choses, une agression intolérable envers les pauvres.

¹²⁸ « Islanders complain to U.N. over Australia's climate change inaction » *Reuters*, 13 mai 2019.