



# Rapport de la CSI sur les politiques sociales et économiques: Le rôle de la protection sociale dans la transition juste



# Le rôle de la protection sociale dans la transition juste

## Le problème

Le changement climatique et les politiques destinées à l'atténuer ont une incidence significative sur l'environnement direct des personnes, sur leur vie, leur emploi, leurs revenus et les communautés auxquelles elles appartiennent, partout dans le monde. Les gens qui ont un faible revenu risquent tout particulièrement d'être affectés par les conséquences du changement climatique, étant donné qu'ils vivent souvent dans les zones les plus menacées, et que ce sont aussi eux qui rencontrent le plus de difficultés à se protéger contre ces risques<sup>1</sup>. Dans l'ensemble, d'après les estimations, plus de 100 millions de personnes pourraient se retrouver dans une situation de pauvreté extrême d'ici à 2030 en raison du changement climatique. Un régime de protection sociale solide permettrait de réduire considérablement ce nombre en le faisant passer à 20 millions<sup>2</sup>. En outre, les grandes transformations industrielles qui découlent des politiques relatives au changement climatique, telles que l'abandon progressif des industries à forte émission de carbone, pourraient entraîner de nombreuses pertes d'emplois. Les risques environnementaux et socioéconomiques sont largement interconnectés, comme le montre l'organigramme ci-après; c'est pourquoi **une protection sociale universelle suffisante est l'une des composantes essentielles de la transition juste vers une économie durable zéro carbone.**

## Les effets directs du changement climatique

Le changement climatique entraîne de nombreuses conséquences différentes, telles que les températures extrêmes, la montée du niveau des océans, les inondations et la sécheresse. **Une fréquence accrue de ces conditions climatiques extrêmes peut se traduire par l'impossibilité de travailler pendant des périodes prolongées.** Cela pourrait amener à réduire les heures de travail afin d'éviter une incidence néfaste sur la santé, comme en provoque la chaleur, en particulier pour les personnes qui travaillent en plein air, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière et de la construction. Ainsi, les travailleurs risquent de perdre (une partie de) leurs revenus. Le nombre de jours

1 OIT (2016) [Protecting people and the environment: Lessons learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 other experiences](#)

2 Groupe Banque mondiale (2016) [Shockwaves: Managing the impacts of climate change on poverty](#)

## Qu'est-ce que la transition juste?

La transition juste nécessite une action de toute l'économie pour mettre en œuvre les plans, les politiques et les investissements permettant de s'acheminer vers un avenir durable qui offre le plein-emploi, le travail décent et la protection sociale<sup>A</sup>. Un processus de transition juste efficace appelle au dialogue social entre les gouvernements, les employeurs et les syndicats afin de définir les mesures nécessaires pour créer de la confiance, garantir un soutien au revenu aux travailleurs affectés, et proposer des services de reconversion et des formations de renforcement des compétences. La transition juste est une condition indispensable de l'Accord de Paris dont l'Organisation internationale du travail donne une définition plus détaillée dans ses principes directeurs pour une transition juste.

A. CSI (2017) [Just Transition - Where Are We Now and What's Next? A Guide to National Policies and International Climate Governance](#)

par an où il est impossible de travailler du fait des températures extrêmes, des tempêtes et des inondations ne cesse d'augmenter; selon les prévisions, en 2030, **2% du temps de travail seront perdus à cause de la chaleur** à travers le monde. C'est en Asie du Sud et en Afrique de l'Ouest que les heures de travail subiront les plus grandes modifications : d'ici à 2030, respectivement, une perte de 4,8% et 4,6% du temps de travail est à prévoir dans ces régions<sup>3</sup>.

À l'échelle mondiale, 66% des heures de travail perdues concerneront les travailleurs agricoles, car la nature de leur travail les rend très vulnérables aux influences de l'environnement<sup>4</sup>. **Les travailleurs agricoles ont tendance à être particulièrement mal protégés** contre les risques sociaux résultant de ces difficultés car, bien souvent, ils ne sont pas pris en compte dans les régimes contributifs traditionnels de chômage et d'accidents du travail, leur emploi étant considéré comme «informel»<sup>5</sup>.

3 OIT (2018) [Emploi et questions sociales dans le monde 2018: une économie verte et créatrice d'emplois](#)

4 OIT (2018) [Emploi et questions sociales dans le monde 2018: une économie verte et créatrice d'emplois](#)

5 OIT (2017) [Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19: Protection sociale universelle pour atteindre les Objectifs de développement durable](#)

**Le changement des conditions météorologiques peut également générer une multiplication des mauvaises récoltes, ce qui risque d'entraîner une certaine insécurité alimentaire et une hausse des prix des denrées alimentaires.** La sécheresse de 2007-2010 en Syrie est à l'origine d'une baisse de 75% des récoltes des ménages dépendants de l'agriculture et a fait basculer jusqu'à 3 millions de personnes dans une pauvreté extrême. Or, d'ici à 2030, près de la moitié de la population mondiale vivra dans des zones fortement exposées à la rareté de l'eau<sup>6</sup>.

## Les effets des politiques destinées à atténuer le changement climatique

Pour éviter que le changement climatique ne provoque encore plus de dégâts à long terme, des changements radicaux de politique seront nécessaires. Néanmoins, certaines politiques pourraient avoir un impact sur l'emploi et les moyens de subsistance de nombreux travailleurs. L'abandon progressif des industries à forte émission de carbone affectera l'emploi des personnes qui travaillent dans ces secteurs. C'est pourquoi la transition juste doit être conjuguée à la fois à la protection de ces travailleurs et à l'investissement dans les collectivités où ils vivent afin d'assurer leur avenir. C'est possible. La Commission européenne estime que 823.000 nouveaux emplois seront créés en UE dans les secteurs de l'électricité et de l'efficacité énergétique entre 2026 et 2030, en tablant sur une réduction de 40% des émissions d'ici à 2030 et sur une proportion de 30% d'énergies renouvelables<sup>7</sup>. **Toutefois, cela nécessitera des politiques visant à garantir la sécurité des revenus et des mesures de transition professionnelle pour ces travailleurs, ainsi que des mesures destinées à renforcer les compétences.**

Sans programmes de protection sociale, l'élimination progressive des politiques qui encouragent l'utilisation des combustibles fossiles, telles que les subventions allouées aux combustibles, pourrait également porter préjudice aux revenus disponibles des ménages pauvres et vulnérables, qui comptent le plus sur ces subventions. Citons par exemple le cas de l'Égypte<sup>8</sup>, qui a mis au point ou élargi les prestations de protection sociale pour accompagner les réformes axées sur la baisse des subventions pour les combustibles fossiles, ce qui a permis d'atténuer les effets négatifs sur les ménages ayant de faibles revenus.

Enfin, la transition vers une économie zéro carbone a également des effets directs sur certains types de protection sociale, sous la forme d'actifs immobilisés. Par exemple, aux États-Unis, la diminution du nombre de mines de charbon a perturbé les plans de retraite mul-

6 OIT (2018) [Emploi et questions sociales dans le monde 2018: une économie verte et créatrice d'emplois](#)

7 Commission européenne (2014) [Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030](#). Les avantages se feront également ressentir au niveau des emplois liés à l'innovation et à l'exportation des technologies à faible intensité de carbone, par exemple dans le secteur des transports.

8 OIT (2018) [Emploi et questions sociales dans le monde 2018: une économie verte et créatrice d'emplois](#)

## Qu'est-ce que la protection sociale?

Les systèmes de protection sociale reposent sur des politiques qui aident les citoyens à faire face aux risques sociaux, afin d'empêcher la pauvreté et de maintenir un revenu décent et un niveau de vie décent. Ces politiques englobent les prestations de chômage, de maternité, de maladie, ainsi que les prestations pour les personnes handicapées, les enfants, les personnes âgées, les pensions de survie et l'aide sociale. Ces prestations s'appuient sur les services publics essentiels que sont la santé, l'éducation et les soins. La protection sociale est reconnue internationalement comme un droit humain; elle figure dans les normes internationales du travail et compte parmi les objectifs fondamentaux des Objectifs de développement durable des Nations Unies<sup>9</sup>.

9 Voir par exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention n°102 sur la sécurité sociale et la Recommandation n°202 sur les socles de protection sociale, et la cible 1.3 des ODD sur la protection sociale.

tipatronaux, qui reposent sur les contributions des employeurs pour leurs revenus. S'il y a moins de mines de charbon, il y a moins d'emplois, donc moins de contributions. Une disparition totale du secteur entraînerait l'effondrement de la caisse de retraite<sup>9</sup>.

## Mesures politiques

Une transition juste exige un système de protection sociale capable d'empêcher la pauvreté et l'exclusion sociale des personnes qui perdent (une partie de) leurs revenus ou leur emploi en raison des effets ou de l'atténuation du changement climatique. La protection sociale peut également aider les personnes à faire face à l'impact direct du changement climatique, comme les inondations et la sécheresse.

Une protection sociale universelle suffisante, telle qu'elle est définie dans la **Convention n°102 concernant la sécurité sociale (norme minimum)** et la **Recommandation n°202 sur les socles de protection sociale**, protège les personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale en cas de chômage ou d'accident du travail. Ces instruments peuvent soutenir les populations dépendantes des industries à forte intensité de combustibles, lorsqu'on cherche à diminuer leur utilisation. Les politiques conformes à la **Recommandation n°204 de l'OIT concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle** peut contribuer à étendre la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle.

Outre la protection sociale, **les politiques actives du marché du travail peuvent elles aussi faciliter la tran-**

9 CES (2018) [Impliquer les syndicats dans l'action pour le climat pour construire une transition juste](#)

sition vers des emplois à faible intensité de carbone, en offrant par exemple des formations pour acquérir de nouvelles compétences, en aidant à la recherche d'emploi ou en participant aux frais de déménagement lorsqu'il n'est pas possible de trouver un emploi approprié dans le secteur géographique du travailleur<sup>10</sup>. Il est d'ailleurs essentiel que les politiques du marché du travail soient réellement utilisées en plus des mesures de protection sociale appropriées, et non pour les remplacer.

**Les programmes d'emploi dans le secteur public** peuvent aussi s'inscrire dans une politique active du marché du travail, en créant directement de l'emploi, comme le programme de garantie de l'emploi MGNREGA en Inde, qui contribue à lutter contre la sécheresse et les inondations, en particulier auprès des communautés marginalisées<sup>11</sup>. Les programmes d'emploi dans le secteur public – souvent désignés comme des «emplois verts» dans ce contexte – peuvent avoir de nombreux objectifs simultanés, tels que la sécurité des revenus, la réduction de la pauvreté et la mise à disposition des biens publics (par exemple pour la protection du climat). Généralement, ces programmes d'emploi peuvent contribuer à la protection de l'environnement si l'emploi créé privilégie la reforestation ou la préservation de l'eau et des sols. Cependant, compte tenu des nombreux objectifs différents, il peut être difficile de trouver un équilibre entre les objectifs sociaux et environnementaux<sup>12</sup>. De plus, les rôles et les besoins spécifiques des peuples indigènes devraient être pris en compte et faire l'objet de garanties d'emploi et de mesures de protection sociale adaptées.

Pour finir, **les programmes de paiement des services environnementaux (PSE)**, qui ont généralement un objectif environnemental fondamental, peuvent eux aussi contribuer à la transition juste en soutenant les moyens de subsistance des groupes à faible revenu. Un exemple caractéristique est le programme *Bolsa Verde* au Brésil, où les ménages du milieu rural qui vivent dans une pauvreté extrême reçoivent un revenu en échange de la conservation et de l'utilisation durable des ressources naturelles<sup>13</sup>. Cela étant, les programmes PSE ne sont pas toujours accessibles aux personnes ayant peu de revenus: les subventions pour l'énergie solaire, par exemple, ont tendance à bénéficier aux ménages disposant de revenus moyens et élevés<sup>14</sup>. C'est pourquoi il est important que les programmes PSE soient conçus de sorte à ne pas exclure les personnes ayant un faible revenu. En outre, ces programmes devraient venir en complément des systèmes de protection sociale universelle mais ils ne doivent pas les remplacer.

## Exemples de politiques de protection sociale favorisant une transition juste

**Royaume-Uni:** Depuis 2013, le programme Energy Company Obligation en faveur de l'efficacité énergétique permet de combattre la pauvreté énergétique en subventionnant les travaux d'isolation des foyers à faible revenu pour les aider à économiser de l'énergie et à réduire leurs factures d'électricité. De plus, une subvention de 140 GBP est spécifiquement versée pour l'énergie aux personnes les plus vulnérables<sup>A</sup>.

**Inde:** Depuis 2005, la loi pour l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee (MGNREGA) vise à améliorer les infrastructures du monde rural, à accroître les surfaces de terre et les ressources en eau, et à renforcer les moyens de subsistance élémentaires des personnes pauvres du milieu rural en garantissant chaque année aux adultes au moins cent jours de salaire correspondant à un emploi non qualifié. Environ 70 millions de foyers participent à ce programme tous les ans<sup>B</sup>.

**Égypte:** Depuis 2014, le gouvernement égyptien a très fortement réduit les subventions aux combustibles qui bénéficiaient essentiellement aux riches, et a consacré davantage de ressources à la santé, à l'éducation et à la protection sociale. Plus particulièrement, le gouvernement a élargi la couverture des programmes de protection sociale en direction des familles pauvres, des personnes âgées, des orphelins et des handicapés<sup>C</sup>.

**Philippines:** Après le passage dévastateur du typhon Haiyan en 2013, le gouvernement a aussitôt mis en place le programme DILEEP, consistant à apporter aux victimes de la tempête l'équivalent de 30 jours de salaire et une protection sociale sous la forme d'un soutien au revenu temporaire et d'une assurance maladie et accidents<sup>D</sup>.

A Voir [Government delivers on manifesto pledge with £6 billion package to help end fuel poverty and drive innovation in energy efficiency](#) (2018) et [About the ECO scheme](#) (2018)

B Indian Institute of Science (2013) [Environmental Benefits and Vulnerability Reduction through Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme](#)

C Makdissi, P. (2018) [Subsidy reforms and social justice: Lessons from Egypt](#)

D OIT (2015) [Social Protection and Climate Change: How did the Philippines combine emergency relief with lasting protection after Haiyan?](#)

<sup>10</sup> OIT (2018) [Emploi et questions sociales dans le monde 2018: une économie verte et créatrice d'emplois](#)

<sup>11</sup> OIT (2018) [Emploi et questions sociales dans le monde 2018: une économie verte et créatrice d'emplois](#)

<sup>12</sup> OIT (2018) [Emploi et questions sociales dans le monde 2018: une économie verte et créatrice d'emplois](#)

<sup>13</sup> Voir par exemple: [Bolsa Verde: Improving Livelihoods and Conserving Forests](#)

<sup>14</sup> Voir OIT (2015) [Payment for Environmental Services and Social Protection](#)

## Demandes des syndicats

- Les gouvernements devraient garantir une protection sociale suffisante et accessible à tous, y compris aux travailleurs/euses de l'économie informelle, conformément à la Convention n°102 de l'OIT concernant la sécurité sociale, la Recommandation n°202 sur les socles de protection sociale, et la Recommandation n°204 concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.
- Les partenaires sociaux doivent être consultés lorsqu'ils élaborent des politiques en faveur d'une économie sobre en carbone, notamment lors de la planification de politiques industrielles, afin de mettre en place une politique de transition juste qui garantisse des emplois décents et des moyens de subsistance décents.
- Les gouvernements, en collaboration avec les partenaires sociaux, devraient apporter un soutien au revenu, proposer des formations professionnelles et des services de reconversion pour les travailleurs qui perdent leur emploi du fait de la transition vers une économie zéro carbone.
- Lorsque des programmes de paiement des services environnementaux (PSE) sont mis en œuvre, il faut veiller à ce que les groupes ayant un faible revenu n'en soient pas exclus.

Dans toutes ces mesures politiques, **les syndicats ont un rôle essentiel à jouer**. Les syndicats participent aux négociations sur les réformes de la protection sociale en siégeant aux conseils de sécurité sociale tripartites ou pluripartites. Les syndicats sont aussi des acteurs primordiaux au niveau de l'élaboration et de la diffusion des politiques actives du marché du travail, et de la mise au point de programmes d'emploi dans le secteur public.

De surcroît, les syndicats peuvent conclure des **conventions collectives** fixes ou sectorielles avec les employeurs pour garantir une protection sociale suffisante aux travailleurs affectés par le changement climatique et les politiques visant à en atténuer les effets. Citons à titre d'exemple l'accord passé entre les syndicats et ENEL, un grand fournisseur italien de gaz et d'électricité, suite à la fermeture annoncée de 23 centrales électriques à charbon: l'entreprise s'est chargée de réaffecter les travailleurs et a proposé des retraites anticipées aux travailleurs dont les perspectives d'emploi étaient limitées.

Cependant, même si ces dispositions sont utiles, elles ne suffisent pas en soi à garantir pleinement une transition juste pour les travailleurs concernés et elles doivent s'inscrire dans un ensemble plus général de politiques, tel que les **Principes directeurs de l'OIT** pour une transition juste. Ces principes directeurs forment une série complète de politiques que les gouvernements et les partenaires sociaux doivent appliquer pour assurer une transition juste, qui repose sur les politiques macroéconomiques, sectorielles ou d'entreprise garantissant les emplois, les droits et le travail décent, la santé et la sécurité au travail, la protection sociale, les politiques de renforcement des compétences, les politiques actives du marché du travail, le dialogue social et le tripartisme.

Ces politiques peuvent se compléter et se renforcer mutuellement pour parvenir à des économies durables en matière d'environnement, offrir des possibilités de travail décent et favoriser la prospérité des communautés.

### Autres documents et liens utiles

Portail AFD-OIT: [Protection sociale et changement climatique: des économies plus vertes et des sociétés justes](#)

CES (2018) [Impliquer les syndicats dans l'action pour le climat pour construire une transition juste](#)

OIT (2015) [Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous](#)

OIT (2016) [Protecting people and the environment: Lessons learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 other experiences](#)

OIT (2018) [Emploi et questions sociales dans le monde 2018: une économie verte et créatrice d'emplois](#)

CSI (2017) [Just Transition - Where Are We Now and What's Next? A Guide to National Policies and International Climate Governance](#)