



**L'UNION
EUROPÉENNE
EST-ELLE EN ROUTE
VERS UNE
"TRANSITION JUSTE" ?**

AMANDINE CRESPIY

Professeure à l'Université libre de
Bruxelles et Chercheuse au Centre
d'études de la vie politique (Cevipol) et
à l'Institut d'Etudes Européennes

Dans cet article pour *Confrontations Europe*, **Amandine Crespy**, Professeure à l'Université libre de Bruxelles et Chercheuse au Centre d'études de la vie politique (Cevipol) et à l'Institut d'Etudes Européennes, revient sur les capacités des politiques mises en œuvre dans le cadre du Pacte Vert européen à assurer une transition environnementale socialement juste.

Avec le Pacte vert européen, lancé en décembre 2019, l'Union européenne s'est dotée d'un agenda visant à mettre en œuvre la décarbonation de son économie et ainsi se profiler comme le leader mondial de la lutte contre le réchauffement climatique. La « Loi Climat », adoptée en juin 2021 par le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, symbolise l'ambition européenne visant à atteindre la neutralité carbone en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55% (en comparaison avec le niveau de 1990) en 2030. Pour atteindre cet objectif proche, un paquet de mesures réglementaires connu sous le nom de « fit for 55 » doit permettre, de manière transversale, de transformer toutes les politiques européennes à l'aune de cette ambition, depuis la production d'énergie et la mobilité jusqu'au logement ou l'agriculture. En parallèle, les institutions européennes, la Commission européenne en particulier, ont embrassé l'idée selon laquelle la transition vers une économie propre doit être socialement juste. Frans Timmermans, le social-démocrate néerlandais et Vice-Président de la Commission européenne en charge du Pacte vert européen (*European Green Deal*), a maintes fois clamé que la transition ne devrait « laisser personne sur le bord de la route » (*leave no one behind*).

Dans quelle mesure les mesures adoptées au niveau européen reflètent-elles un agenda de « transition juste » visant à intégrer objectifs de protection de l'environnement et de justice sociale ? Assiste-t-on à l'émergence d'un Etat éco-social (ou socio-écologique) multiniveaux, sous l'impulsion de l'Union européenne ? Au-delà des ambitions affichées, de nombreux éléments permettent d'en douter.

DES MOYENS INSUFFISANTS

Contrairement au versant environnemental stricto sensu de la transition, l'Union européenne ne dispose pas d'instruments réglementaires forts en matière sociale. Elle ne peut donc pas contraindre juridiquement les Etats-membres à refonder leur système de protection sociale pour intégrer les coûts sociaux liées non seulement à la dégradation de l'environnement en tant que telle, mais aussi ceux liés aux politiques injustes (sur le plan social et fiscal) des politiques de lutte contre le changement climatique. Outre le pouvoir de persuasion et de nouvelles normes en matière de conditions de travail (entendu au sens large), sa force de frappe réside donc dans l'incitation financière dirigée vers les Etats ayant le moins de ressources budgétaires au Sud et à l'Est du continent à amorcer la transition verte d'une manière qui ne viendrait pas exacerber les inégalités sociales existantes.

Ainsi, trois fonds ont vu le jour entre 2020 et 2023. Un fonds pour la modernisation visant à soutenir dix pays d'Europe centrale et orientale à transformer leur système énergétique ; un fonds pour la transition juste bénéficiant aux régions (entreprises et travailleurs) devant opérer une reconversion économique importante depuis des secteurs dépendants du carbone, typiquement les régions minières ; un fonds social pour le climat fournissant une aide financière aux gouvernements pour la compensation financière et l'investissement ciblant les ménages vulnérables, les micro-entreprises et les usagers des transports les plus concernés par la pauvreté énergétique et les problèmes de mobilité.

S'ils ont le mérite d'exister, ces instruments s'avèrent nettement insuffisant au moins à trois égards. Premièrement, les sommes dédiées ne sont pas à la hauteur des enjeux. Le fonds social pour le climat est par exemple doté de 86,7 milliards d'euros pour 27 pays sur plusieurs années. A titre de comparaison, le Parlement allemand a adopté, en octobre 2022, un plan de 200 milliards d'euros de soutien aux entreprises et aux ménages pour atténuer l'impact de la flambée des prix de l'énergie (voir aussi European Court of Auditors, 2020). Deuxièmement, ces fonds ne constituent pas une approche nouvelle ou globale des problèmes sociaux mais une double approche déjà ancrée dans la gouvernance européenne reposant sur l'investissement social, d'une part, et la compensation ciblée des groupes les plus vulnérables, de l'autre (Sabato & Fronttedu, 2020 ; Crespy & Munta, 2023). Troisièmement, la mise en œuvre dépendra, comme toujours, de l'efficacité et des priorités politiques de chaque Etat.

La « transition juste » en Europe ne peut se décréter de manière descendante mais se doit de convaincre, emmener et aider chaque pays en dosant sagement changement culturel, pouvoir de contrainte et incitant financier. Au demeurant, un point aveugle crucial de l'agenda européen reste la question fiscale. On voit mal comment générer suffisamment de ressources à la fois au niveau européen et national sans changer fondamentalement les équilibres de répartition des richesses, et donc réorganiser les systèmes fiscaux afin de rediriger une partie des ressources du capital vers la transition juste.

CROISSANCE VERTE ET ILLUSION TECHNOLOGISTE

C'est là que le bât blesse. Les débats et compromis politiques qui façonnent la politique européenne donnent à voir une vision en réalité bien distincte de ce qu'il faut entendre par « transition juste ».

Lors de la présentation du Pacte vert européen devant le Parlement européen en décembre 2022, la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen avait ainsi déclaré : "The European Green Deal is our new growth strategy. It will help us cut emissions while creating jobs." (European Commission, 2019). Plutôt que sur un idéal de justice environnementale et sociale, le consensus européen est fondé sur la croissance verte, c'est-à-dire l'idée selon laquelle on pourrait découpler croissance économique et émissions de gaz à effet de serre.

La condition de possibilité politique de l'agenda pour la transition verte de l'Union européenne est le soutien par une large majorité social-démocrate-libérale-conservatrice. Or les responsables politiques au sein de ces courants adhèrent à la croyance selon laquelle l'innovation permettra aux Européens de combattre le réchauffement climatique. Or cette idée est contestée par les scientifiques car il n'existe aucune preuve tangible de la possibilité de découpler croissance du PIB et émissions de CO² (Parrique, 2021). L'inclusion d'une conditionnalité obligatoire concernant le digital dans le Plan de résilience et de relance (20% au moins des ressources du fonds doivent être consacrées à la digitalisation de l'économie) illustre bien cette illusion technologiste car rien ne prouve qu'une économie plus digitale soit intrinsèquement plus verte.

Issue des milieux syndicaux américains des années 1970 et 1980s, la notion de transition juste a ensuite été élargie et élaborée par des think tanks et réseaux militants, et promue par notamment l'Organisation internationale du travail, puis les Nations Unies. La vision ainsi développée est fondée sur une double ambition de justice distributive et procédurale (Holemans & Volodchenko, 2022). C'est-à-dire que la transition écologique doit non seulement viser un rééquilibrage de la répartition des opportunités et des coûts économiques qui y sont associés, mais elle doit également permettre une prise de décision plus inclusive et démocratique, en premier lieu vis-à-vis des groupes les plus affectés par le changement climatique (citoyens du « Sud » et des catégories socio-professionnelles défavorisées). Une véritable transition juste constitue une vision politique globale, intégrée, selon laquelle la lutte contre les inégalités sociales est une co-condition de la transition écologique. Loin de s'en remettre à la technologie et aux acteurs du marché, naturellement orientés vers les activités générant du profit, la transition juste implique la démarchandisation d'une partie au moins de la vie économique et sociale, par exemple au travers de la création de biens communs (énergie, transport, eau et airs propres) et une centralité retrouvée des services publics universels.

A LA RECHERCHE D'UN ÉTAT ÉCO-SOCIAL MULTINIVEAUX

Tant sur le plan de la philosophie que des moyens d'action, l'Union européenne promeut aujourd'hui un modèle profondément différent de la transition juste. Le Pacte vert européen vise à stimuler la croissance économique par des innovations permettant de continuer à produire et consommer autant (voire davantage). La décarbonation est laissée dans une large mesure à des mécanismes de marché, en particulier le marché européen des émissions de CO² qui viendra inévitablement accentuer les inégalités sociales. Les discours politiques consistent souvent à « responsabiliser » (voire « culpabiliser ») les individus que l'on somme d'être plus vertueux. Or la masse des moins favorisés est enfermée financièrement et culturellement dans un mode de vie impliquant la dégradation de leur santé et de l'environnement.

Loin de proposer un nouveau paradigme d'Etat éco-social multiniveaux (Laurent, 2021), le volontarisme affiché dissimule mal une vision étroite du rôle des autorités publiques. Dans un contexte marqué par le manque chronique de ressources fiscales (d'austérité permanente)[1], le gouvernement multiniveaux de l'Europe n'a pas encore réussi à intégrer politique économique de décarbonation et politique sociale de lutte contre les inégalités. Les deux évoluent en parallèle, générant des dilemmes et contradictions qui entraînent d'ores et déjà contestation, résistance et instabilité politique, comme on l'a vu avec les gilets jaunes en France ou la percée électorale d'un mouvement agrarien d'extrême droite aux Pays-Bas.

Au final, la politique de transition juste qui accompagne le Pacte vert européen n'apporte pas de solution tangible à trois problèmes cruciaux du point de vue de la transition juste : a) les émissions de CO² sont principalement le fait des plus riches tandis que les risques environnementaux (liés à la dégradation de la santé, de l'alimentation, de l'air, la pauvreté énergétique et en matière de mobilité, etc.) sont supportés principalement par les plus pauvres ; b) la question de la place du travail dans une économie générant peu ou pas de croissance ; c) la répartition inégale des coûts fiscaux de la transition juste combinée au manque patent de ressources pour investir dans des biens et services indispensables pour opérer la transition mais qui ne génèrent pas de profit.

CONCLUSION

Alors que l'Europe brule et se noie désormais tous les étés, le tournant culturel et politique de la transition juste n'a pas encore eu lieu. Une large majorité de dirigeants comme de citoyens pense que la transition pourra être négociée sans changement fondamental de notre mode de vie, dès lors que les moyens technologiques d'une bascule énergétique sont déployés efficacement, via des investissements et des instruments de compensation sociale en direction des plus défavorisés. Chronique d'une défaite annoncée, la « croissance verte », selon toute vraisemblance, ne permettra pas d'atteindre les objectifs de neutralité carbone fixés pour 2030 et 2050.

Pour mettre en œuvre une transition juste, il faut avant tout imaginer un nouveau « European way of life ».

[1] Voir les discussions en cours sur la réforme à la marge des règles de gouvernance fiscale du Pacte de Stabilité et de croissance.

REFERENCES

Crespy, A., & Munta, M. (2023). Lost in transition? Social justice and the politics of the EU green transition. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/10242589231173072>

European Commission (2019) Speech by President von der Leyen in the Plenary of the European Parliament at the debate on the European Green Deal, 11 décembre 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_19_6751

European Court of Auditors (2020) Tracking climate spending in the EU budget, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54194.

Holemans D and Volodchenko E (2022) Different perspectives on a just transition: From decent jobs in a greener society to a good life for all within planetary boundaries. In: Holemans D (ed.) *A European Just Transition for a Better World*. Brussels: Green European Foundation, pp. 27-56.

Laurent E (2021a) From welfare to farewell: The European social-ecological state beyond economic growth. ETUI Working Paper. 2004.1. Brussels: ETUI.

Parrique, T. (2021) From Green Growth to Degrowth, *Global Policy*, 1st April 2021, <https://www.globalpolicyjournal.com/articles/climate-change-energy-and-sustainability/green-growth-degrowth>

Sabato S. et Fronteddu B. (2020) A socially just transition through the European Green Deal? Working Paper 2020.08. Bruxelles: ETUI.