

VIII/ Le *Green Deal* européen : juste une stratégie de croissance ou une vraie transition juste ?

Éloi Laurent

Dans une lettre audacieuse et visionnaire datée du 14 février 1972, adressée au président de la commission européenne de l'époque, Franco Maria Malfatti, le commissaire européen à l'Agriculture Sicco Mansholt, alarmé par l'ampleur des crises environnementales révélées par le rapport de l'équipe Meadows [1972] (« Les limites à la croissance »), dont il venait de prendre connaissance, écrivait ceci : « Il est clair que la société de demain ne peut pas être axée sur la croissance, du moins pas celle des biens matériels. » Il ajoutait que les dix États membres de la CEE d'alors devraient « cesser d'orienter » leur « système économique vers la recherche d'une croissance maximale et d'une augmentation constante du produit national brut ». Et encore : « Nous ferions bien d'examiner comment nous pourrions aider à mettre en place un système économique qui ne repose plus sur une croissance maximale par habitant » [Mansholt, 1972].

Près de cinquante ans plus tard, en décembre 2019, alors que les crises environnementales se sont considérablement accélérées depuis la lettre de Mansholt et menacent désormais directement le sort de l'humanité sur la planète, le « Green Deal » (« Pacte pour l'Europe ») est présenté de manière étonnante par les autorités européennes comme une « nouvelle stratégie de croissance ».

Environ deux semaines plus tard, la Chine déclare les premiers cas de Covid-19 à l'Organisation mondiale de la santé et commence le traçage systématique des infections dans le pays. Le contexte européen et mondial a donc radicalement changé

depuis décembre 2019, mettant encore plus en évidence la nécessité d'une réflexion approfondie sur les carences des objectifs poursuivis par le Pacte vert au vu de crises écologiques désormais bien tangibles, alors même qu'elles étaient réputées lentes et invisibles. Sous cette contrainte biosphérique, les systèmes économiques fondés sur la maximisation de la croissance économique apparaissent fondamentalement insoutenables.

Pourtant, les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen des 17 et 21 juillet 2020, convoquée pour répondre aux retombées de la crise de la Covid-19, n'ont pas répondu à cette réévaluation : tout en appelant à une « approche innovante, favorisant la convergence, la résilience et la transformation de l'Union européenne » [Conseil européen, 2020], les mesures prises conduiront en fait, selon la résolution du Parlement européen du 23 juillet 2020, à réduire les dépenses des programmes de transition sanitaire et climatique [Parlement européen, 2020].

Les sources d'inspiration ne manquent pourtant pas pour faire du Pacte vert européen un véritable projet de transition juste, à commencer par les références historiques.

Ainsi, alors que, en mars 1933, le président des États-Unis nouvellement élu Franklin Delano Roosevelt engageait son pays dans un programme inédit de régulation économique, de protection sociale et d'investissement public, dès ce « premier New Deal », il prit soin d'articuler l'impératif de progrès social au défi émergent de la protection de l'environnement : le Civilian Conservation Corps (CCC) — qui assura de 1933 à 1942 un « emploi vert » (forêts, barrages, etc.) à un total de 3 millions de chômeurs — figurait parmi les toutes premières mesures de la nouvelle administration américaine.

Cette double ambition sociale et écologique est la matrice de la proposition de loi pour un « Green New Deal » présentée en février 2019 par la parlementaire Alexandria Ocasio-Cortez et ses collègues de la Chambre des représentants. Rejeté par le Sénat républicain sans examen et considéré avec scepticisme par la nouvelle administration Biden, le « Green New Deal » identifie comme cause fondamentale du mal-être américain les « inégalités systémiques » (sociales et écologiques) et assigne au gouvernement fédéral le « devoir » de mettre en œuvre pour les atténuer une « transition juste et équitable » en priorité au bénéfice des « communautés exposées et vulnérables ».

C'est peu dire que la communication de la Commission européenne rendue publique le 11 décembre 2019 présentant les grandes lignes du « Pacte vert pour l'Europe » ne s'inscrit pas dans cette double filiation. Elle définit d'emblée le Pacte vert comme une « nouvelle stratégie de croissance » pour le continent et mobilise pour lui donner corps des instruments qui relèvent majoritairement de l'efficacité économique dans le but de rendre crédible l'ambition de « devenir le premier continent climatiquement neutre au monde d'ici à 2050 ».

L'Union européenne a déjà, dans un passé récent, voulu se donner une stratégie de moyen terme. En 2000, la stratégie de Lisbonne entendait faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Deux défauts majeurs de cette stratégie avaient alors été identifiés et expliquent en grande partie, rétrospectivement, son échec : l'incohérence des objectifs et l'inadéquation des moyens aux fins. Si l'on veut éviter ces deux écueils, il faut examiner de près la solidité de l'architecture de la nouvelle stratégie européenne alors qu'elle est encore en construction et donc encore amendable, à commencer par la pertinence de ses objectifs climatiques.

Des cibles climatiques « ambitieuses » mais improbables

Le concept de « neutralité carbone », introduit par le GIEC pour consolider ses scénarios les plus optimistes, figure en toutes lettres à l'article 4.1 de l'Accord de Paris (2015) :

« En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à [...] parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle. »

En clair, il s'agit, d'ici à 2050, de faire en sorte que les émissions de gaz à effet de serre (GES) issues des activités humaines (combustion des énergies fossiles et déforestation) n'excèdent pas la capacité d'absorption des puits naturels et artificiels de carbone. Aujourd'hui, les émissions de CO₂ d'origine humaine, qui proviennent à 86 % de la combustion des énergies fossiles et à 14 % de la déforestation, ne sont absorbées qu'à hauteur

de 29 % par les forêts et 23 % par les mers et les océans, qui sont des puits de carbone naturels, le reste, 48 % des émissions, alimentant l'effet de serre en se fixant dans les basses couches de l'atmosphère.

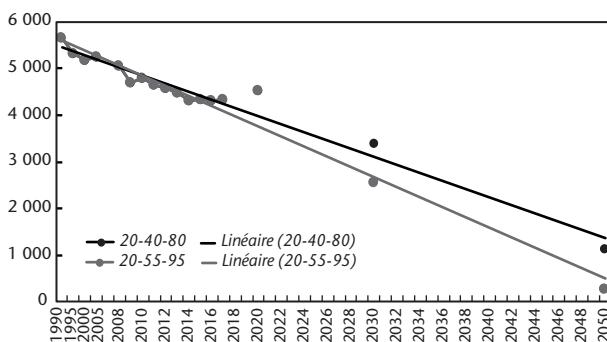
Cet objectif de neutralité carbone pose toutes sortes de problèmes méthodologiques : le périmètre des gaz considérés, le recours à des technologies aujourd'hui non éprouvées de puits artificiels, la compensation plus ou moins réaliste entre réduction des émissions et augmentation des capacités d'absorption, etc. Mais surtout, tel qu'il figure dans le Pacte vert, cet objectif n'est ni nouveau ni surtout crédible.

En tant que signataire de l'Accord de Paris, l'Union européenne a déjà, dans les faits, souscrit à la neutralité carbone d'ici à 2050 et plusieurs de ses États membres l'ont déjà explicitement intégré dans leur stratégie climat national (la France notamment). La nouveauté est plutôt l'ambiguïté du terme « neutralité climatique » qui figure dans le projet de Pacte vert, terme distinct de la « neutralité carbone » (et défini comme suit : « parvenir à un niveau zéro d'émission nette de tous les gaz à effet de serre d'ici 2050 »), qui doit informer la première mesure concrète du Pacte vert : la « législation européenne sur le climat », introduite au printemps 2020 et encore en négociation dans les instances européennes.

À supposer que celle-ci inscrive effectivement dans la loi européenne l'objectif d'« absence d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 » pour les pays de l'UE considérés ensemble, il faudrait en tout état de cause que l'effort soit bien plus important qu'actuellement en matière de réduction d'émissions (afin d'éviter de parier de manière déraisonnable en fin de période sur l'augmentation des capacités d'absorption pour atteindre, au total, la neutralité carbone).

Or, ici aussi, l'ambiguïté prévaut. Certes, la Commission indique vouloir « porter l'objectif de l'UE en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 à au moins 50 % et tendre vers 55 % par rapport aux niveaux de 1990, et ce de manière responsable ». Il s'agit donc de construire une trajectoire de réduction d'émissions plus cohérente, en mettant davantage l'accent sur la décennie 2020-2030. Mais les rédacteurs oublient d'avertir les lecteurs du fait que, selon les dernières projections de l'Agence européenne de l'environnement (décembre 2019), l'objectif actuel de 40 % de réduction d'ici à

Graphique 1. Les trajectoires climat de l'Union européenne



Source : Commission européenne.

2030 ne sera, selon toute vraisemblance, pas atteint. Autrement dit, l'Union européenne relève ses cibles climatiques à mesure qu'elle rate ses objectifs.

Pour s'en convaincre, examinons les données rétrospectives et prospectives : entre 1990 et 2008, les émissions européennes ont baissé de 11 %, puis de 15 % entre 2008 et 2017, mais la moitié de cette diminution a été acquise entre 2008 et 2009 du fait de la « Grande Récession ». Le Pacte vert propose en somme de porter le rythme annuel de réduction d'émissions, de l'ordre de 0,7 % par an depuis vingt-cinq ans hors récession, à environ 4,3 % par an à partir de 2020 et jusqu'en 2050.

Pour apprécier l'ampleur de l'effort et surtout le mettre en perspective par rapport à l'objectif de baisse de 40 % d'ici à 2030, on peut dessiner deux trajectoires climatiques pour l'UE pour 2020, 2030 et 2050 : la trajectoire 20-40-80 (20 %, 40 % puis 80 % de baisse du volume d'émissions par rapport au niveau de 1990, qui correspond à l'objectif européen d'avant le Pacte vert) et la trajectoire 20-55-95, qui est celle du Pacte vert (graphique 1).

Le problème est double : ces deux trajectoires sont visiblement remises en cause dès 2020 (compte tenu de la crise de la Covid, les émissions vont dans les faits fortement chuter, mais

il s'agit d'un « accident ») ; la trajectoire décrite par le Pacte vert est graphiquement la moins crédible parce qu'elle décrit un chemin plus abrupt et moins lisse. Cela ne signifie pas qu'il soit irréaliste de viser la neutralité carbone d'ici à 2050 (c'est une nécessité dictée par la science du climat), mais cette ambition, éventuellement inscrite dans la loi européenne, ne sera crédible qu'à la condition d'engager au préalable une réflexion de fond sur les raisons de l'écart entre réalisations et ambitions, avant d'envisager de l'accroître encore.

Il y a de ce point de vue une contradiction forte dans le projet du Pacte vert qui propose de formuler sans tarder de nouveaux objectifs climat, mais repousse à juin 2021 le passage en revue et la révision éventuelle de « l'ensemble des instruments d'action liés au climat ». Il faut faire inverser les priorités : engager dès maintenant cette réflexion pour consolider les nouveaux objectifs climat de l'UE.

De même, la notion de découplage, au cœur du Pacte vert, apparaît problématique. Le découplage est une notion déjà ancienne en économie de l'environnement. Il y a découplage lorsque le taux de croissance d'une pression sur l'environnement (par exemple, les émissions de CO₂) devient inférieur à celui de sa force motrice (par exemple la croissance du PIB). On parle de découplage absolu si la pression sur l'environnement (le volume des émissions de CO₂) demeure stable ou décroît tandis que la variable mesurant la force motrice augmente (la croissance du PIB en volume). Il y a découplage relatif lorsque la pression sur l'environnement augmente mais à un taux de croissance moindre que celui de la force motrice (taux de croissance du PIB supérieur au taux de croissance des émissions).

Le projet de Pacte vert affiche clairement l'ambition d'augmenter le PIB de l'UE tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Le projet ne le précise pas, mais il vise un découplage absolu entre émissions de CO₂ et PIB, qui n'a rien d'irréaliste au vu de la tendance observée dans la période récente au plan national pour un certain nombre de pays de l'UE comme pour l'UE dans son ensemble. Sur ce dernier plan, le projet note à juste titre « qu'entre 1990 et 2018 » la région « a réduit de 23 % ses émissions de gaz à effet de serre, tandis que l'économie enregistrait une croissance de 61 % ».

Mais deux questions importantes sont ici éludées, correspondant à la pertinence des deux indicateurs de découplage rete-

nus, les émissions de GES en production et le PIB. S'agit-il d'un découplage sincère et souhaitable ?

Première question : comment compter les émissions de CO₂ ? Le projet de Pacte vert, fidèle à la comptabilité des Nations unies, se fonde sur les émissions de production ou territoriales (celles qui ont lieu à l'intérieur des frontières européennes). Or ce n'est qu'une partie du problème. Le texte revient à plusieurs reprises sur la dimension mondiale de la lutte contre le changement climatique (allant jusqu'à proposer une taxe carbone aux frontières, manifestement en contradiction avec l'esprit de l'Accord de Paris que le texte soutient par ailleurs), mais les rédacteurs omettent de signaler que la région y contribue indirectement *via* ses émissions de consommation [Malliet, 2020]. Un calcul simple permet de saisir l'importance de l'enjeu. Les données disponibles montrent en effet que lorsque le transfert d'émissions est ajouté aux émissions de production, la réduction d'émissions entre 1990 et 2017 pour l'UE n'est plus de 21 % comme le dit le texte en se fondant sur les émissions de production, mais de 5 %.

La comptabilité en termes d'émissions de consommation rapproche ainsi l'UE des États-Unis en termes de responsabilité climatique mondiale tandis que la comptabilité en responsabilité historique (de 1870 à 2018) continue de placer l'UE en deuxième position des émetteurs mondiaux. La deuxième question que pose cette stratégie de découplage est la pertinence du PIB comme indicateur à découpler des émissions de CO₂, dès lors que celui-ci ne mesure pas le bien-être humain.

Qu'est-ce que la croissance « inclusive » ?

On l'a dit, le Pacte vert est aux yeux de la Commission européenne avant tout une stratégie de croissance. Mais de quelle croissance s'agit-il ? Le texte se réfère à une « croissance durable et inclusive » mais sans indiquer sur quels indicateurs cette ambition pourrait s'appuyer. S'il s'agit, faute de proposition alternative dans le texte, de mobiliser comme indicateur le PIB, on sait depuis longtemps que cet indicateur ne peut, par construction, ni mesurer les inégalités ni mesurer les dégradations de la biosphère [Laurent, 2019].

De même, le texte demeure très vague sur la cohérence des indicateurs qui doivent guider la nouvelle stratégie européenne

et sur leur articulation avec les indicateurs existants de la gouvernance économique européenne. Que faire du Pacte de stabilité et de croissance et du Semestre européen ? Comment rendre compatibles Pacte vert, Objectifs du développement durable des Nations unies et Pacte de stabilité ?

La Commission européenne affirme à cet égard que « le Pacte vert fait partie intégrante de la stratégie de cette Commission visant à mettre en œuvre le programme des Nations unies à l'horizon 2030 et ses objectifs de développement durable » et qu'elle « recentrera le processus de coordination macroéconomique du Semestre européen en vue d'intégrer les Objectifs de développement durable des Nations unies afin de placer la durabilité et le bien-être des citoyens au cœur de la politique économique et les objectifs de développement durable au centre de l'élaboration des politiques et de l'action de l'UE ». C'est très clairement insuffisant sur le plan des intentions comme sur le plan de la méthode : on ne comprend pas concrètement comment les indicateurs seront rendus compatibles ni comment pratiquement ils vont s'insérer dans les règles de la gouvernance économique européenne.

Il est à cet égard significatif que dans son « État de l'environnement européen », publié une semaine exactement avant le projet de Pacte vert, l'Agence européenne de l'environnement indique que « l'Europe ne concrétisera pas sa vision durable consistant à bien vivre dans les limites de notre planète en continuant de promouvoir la croissance économique ». Le texte de la Commission européenne n'en fait pas état.

Tout en affirmant comme objectif central l'augmentation de la croissance économique, le projet de Pacte vert reprend l'idée désormais largement admise que la transition écologique qu'il propose d'accélérer doit être juste et envisage dans cette perspective la création d'un « Mécanisme pour une transition juste », destiné à « aider les entreprises à s'adapter à des modes de production plus écologiques ».

Or, d'une part, des dispositifs financiers d'aide à la reconversion des industries fossiles existent déjà, mais, d'autre part, le projet passe à côté d'une définition vraiment substantielle de ce que pourrait être une transition juste, et notamment de la problématique de la justice et des inégalités environnementales qui dessine tout un champ de politiques publiques dont l'Union européenne pourrait s'emparer en vue de construire un État social-écologique

apte à concilier ses deux vocations essentielles au ^{xxi}e siècle : la justice sociale et la soutenabilité environnementale.

Vers une transition européenne juste ?

Le 14 janvier 2020, la Commission européenne [2020a] a annoncé que le mécanisme pour une transition juste (MTJ) offrirait un soutien ciblé afin de mobiliser au moins 100 milliards d'euros sur la période 2021-2027 dans les régions les plus touchées pour atténuer l'impact socio-économique de la transition. Le 27 mai 2020, dans le cadre du plan de relance Covid-19, la Commission a proposé de porter le budget du Fonds pour une transition juste — un instrument clé du MTJ — à 40 milliards d'euros [Commission européenne, 2020b]. La réalité qui sous-tend ce chiffre interpelle néanmoins. Tout d'abord, le Conseil européen a ramené l'augmentation proposée par la Commission à 10 milliards d'euros [Conseil européen, 2020]. Ensuite, des systèmes d'aide financière à la reconversion des industries fossiles existent déjà et ces dispositifs apparaissent très faibles au regard des subventions existant en faveur des combustibles fossiles (qui représentent entre 75 % et 120 % des montants initiaux proposés pour les aides financières, autrement dit, d'un côté on encourage la sortie des énergies fossiles, mais de l'autre, à hauteur de 95 % de l'effort de sortie, on soutient les énergies fossiles). En outre, il manque une définition solide de ce que représente une « transition juste » pour la population (et pas seulement pour les entreprises).

L'idée d'une « transition juste » a été lancée au début des années 1990 par le dirigeant syndical américain Tony Mazzocchi pour résoudre « le conflit entre l'emploi et l'environnement » [Mazzocchi, 1993]. Elle a trouvé un écho lors des récents sommets sur le climat, les chefs d'État ayant approuvé la nécessité d'une « transition juste pour la population active » dans les industries des combustibles fossiles [COP24, 2018]. Mais la notion de transition juste va bien au-delà de la « main tendue pour aider les travailleurs actifs dans les combustibles fossiles et leurs familles à prendre un nouveau départ dans la vie » que Mazzocchi préconise [1993, p.40]. L'économiste américain Jim Boyce estime que le coût de la garantie du réemploi des travailleurs, du respect des engagements en matière de retraite et de l'aide aux collectivités pour l'ensemble de l'industrie améri-

caine des combustibles fossiles, l'une des plus importantes au monde, représente moins d'1 % des investissements nécessaires aux États-Unis pour parvenir à produire de l'énergie à bas carbone [Boyce, 2020].

Tous ces éléments appellent, au moins, trois objectifs politiques colossaux dans le domaine social-écologique : reconnaître et atténuer les inégalités environnementales (les groupes sociaux les moins favorisés sont nettement plus exposés à la pollution de l'air, au bruit et aux canicules dans les villes européennes [AEE, 2019] ; accélérer les politiques de transition en les rendant équitables (en prévoyant par exemple des compensations sociales en regard de la montée en puissance de la fiscalité environnementale [Laurent, 2020] ; et enfin, améliorer le bien-être humain présent et futur plutôt que de viser la croissance économique (sans modification préalable de la métrique utilisée pour la calculer) [Laurent, 2021].

Conclusion

En 1933, quand Roosevelt engagea les États-Unis sur la voie du New Deal, les pays européens avaient un demi-siècle d'avance en matière de « nouvelle donne », les premières lois sur l'État-providence ayant été adoptée en 1883 dans l'Allemagne de Bismarck.

Le projet de Pacte vert est une tentative bienvenue de prolonger, de renforcer et d'élargir la vocation écologique du continent européen, mais cette ambition ne sera atteinte qu'à la condition de construire une stratégie non seulement ambitieuse mais surtout pertinente et cohérente : une véritable transition juste.

Repères bibliographiques

AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT (AEE) (2019), *Exposition et répercussions inégales. Vulnérabilité sociale à la pollution atmosphérique, au bruit et aux températures extrêmes en Europe*, rapport, n° 22/2018.

BOYCE J. (2020), *Petit Manuel de justice climatique à l'usage des citoyens*, Paris, Les Liens qui libèrent.

COMMISSION EUROPÉENNE (2019), « Le Pacte vert pour l'Europe », *Communication*, COM (2019) 640 final, 11 décembre.

— (2020a), *Plan d'investissement pour une Europe durable, Plan d'investissement du Pacte vert pour l'Europe*, communication de la Commission, COM (2020) 21 final, 14 janvier.

- (2020b), *L'Heure de l'Europe. Réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération*, communication de la Commission, COM (2020) 456 final, 27 mai.
- CONSEIL EUROPÉEN (2000), *Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2020.
- (2020), *Conclusions*, Conseil européen extraordinaire des 17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020, EUCO 10/20, Bruxelles, 21 juillet.
- COP24 (2018), *Solidarity and Just Transition. Silesia Declaration*, Varsovie, ministère de l'Environnement.
- LAURENT E. (2019), *Sortir de la croissance. Mode d'emploi*, Paris, Les Liens qui libèrent.
- (2020), *The New Environmental Economics. Sustainability and Justice*, Cambridge, Polity Books.
- (2021), *The Well-Being Transition. Analysis and Policy*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, à paraître.
- MALLIET P. (2020), « L'empreinte carbone des ménages français et les effets redistributifs d'une fiscalité carbone aux frontières », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 62.
- MANSHOLT S. (1972), *Letter to the President of the European Commission Franco-Maria Malfatti. The Mansholt Letter*, Rotterdam, Het Nieuwe Instituut.
- MAZZOCCHI T. (1993), « A superfund for workers », *Earth Island Journal*, vol. 9, n° 1, p. 41-42.
- MEADOWS D., MEADOWS D. L., RANDERS J. et BEHRENS W. W. (1972), *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Books.
- OCASIO-CORTEZ A. et al. (2019), *Recognizing the Duty of the Federal Government to Create a Green New Deal*, House of Representatives, H. RES. 109.
- PARLEMENT EUROPÉEN (2020), *Résolution du Parlement européen du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020*, document P9_TA (2020) 0206.