DIRECTORATE GENERAL
HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW
DEPARTMENT OF SOCIAL RIGHTS

European Social Charter | Charte sociale européenne

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 15 juin 2023 CCS(2023)4

Comité européen pour la cohésion sociale (CCS)

RAPPORT

SUR LA

TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE VERTE :

UNE REVUE DES EFFETS DISTRIBUTIFS EN EUROPE

Établi par[1]

Philip von Brockdorff

[1] Toutes les positions et vues exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur.

RÉSUMÉ

La transition écologique représente un immense défi pour toutes les nations européennes, tout particulièrement aujourd'hui, dans un contexte d'incertitude économique et de hausse des prix de l'énergie dans toute l'Europe provoqué par la guerre d'agression contre l'Ukraine. Les effets de la transition vont varier d'un pays à l'autre et selon les régions, en fonction d'une multitude de variables économiques et sociales.

Le présent rapport analyse les effets probables de la transition en termes d'exclusion sociale et d'inégalités de revenu (chapitre 1) et passe en revue les politiques pertinentes dans un contexte de transition juste pour les ménages à bas revenus et les publics vulnérables (chapitre 2).

Réussir la transition écologique exige avant toute chose une coopération en Europe, avec comme chefs de file la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, qui sont appelés à jouer un rôle directeur non seulement pour faciliter la transition, mais encore pour donner des orientations sur les mesures de soutien au revenu à mettre en place pour favoriser la cohésion sociale (chapitre 3).

S'agissant de l'élaboration de politiques efficaces de cohésion sociale, on ne peut que souligner l'importance du dialogue social et de la démocratisation des institutions compétentes pour permettre la participation de la société civile et des organisations non gouvernementales à la prise de décision. Là encore, le Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle de premier plan en conseillant les pays européens sur le cadre juridique et institutionnel requis pour garantir l'effectivité du dialogue social (chapitre 4).

À cet égard, il convient également d'examiner l'incidence de la transition écologique sur l'emploi et la façon dont les pouvoirs publics, en concertation avec la société civile, pourraient développer ou dynamiser les politiques actives du marché du travail en Europe pour accompagner la transition. La réponse du monde du travail sera cruciale. En effet, des millions de salariés (notamment ceux travaillant dans les industries intensives en carbone) sont susceptibles d'être affectés par la transition (chapitre 5).

Il faut également être attentif aux éventuelles charges supplémentaires induites par la transition, particulièrement sur les prix des produits de base qui pourraient être affectés, comme dans le cas du transport. Il est par conséquent nécessaire d'étudier des approches telles qu'une réduction de la charge fiscale pesant sur les ménages modestes et les publics vulnérables. Une réforme fiscale, des mesures ciblées d'aide au revenu et le renforcement de la concurrence sur les marchés pourraient contribuer à la stabilité des prix (chapitre 6).

Pendant la transition, force est de reconnaître que ses effets seront variables selon les pays et au sein de chaque pays. Dès lors, les mesures à prendre pour favoriser la cohésion sociale seront différentes d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre. Un cadre commun, sous la direction du Conseil de l'Europe, pour soutenir les institutions et octroyer des financements est malgré tout jugé nécessaire (chapitre 7).

Dans le droit fil de ce qui précède, le rapport présente opportunément cinq recommandations pour faire face, fondamentalement, aux défis pour la cohésion sociale engendrés par la transition écologique.

INTRODUCTION

La transformation vers une économie verte en Europe est l'un des projets européens les plus ambitieux jamais entrepris. Concrètement, le Pacte vert pour l'Europe marque une étape importante dans les efforts déployés par l'Union européenne (UE) face au changement climatique. Les pays d'Europe non-membres de l'UE sont eux aussi liés par les engagements de l'Accord de Paris en la matière, mais contrairement aux États membres de l'UE ils disposent de moins de ressources financières pour mettre en œuvre les changements nécessaires dans les secteurs de l'énergie et du transport. Dès lors, un certain nombre de pays européens non-membres de l'UE pourraient rester en deçà des objectifs fixés par l'UE pour ses États membres.

Le pacte vert a porté l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixée par l'UE à l'horizon 2030 de 40 % à au moins 55 % par rapport aux niveaux de 1990, l'objectif étant de parvenir à la neutralité climatique en milieu de siècle. L'an dernier, la Commission européenne a présenté le paquet « Ajustement à l'objectif 55» (« Fit for 55 »), qui contient un ensemble de propositions pour atteindre l'objectif fixé pour 2030.

Ces propositions comprennent une limitation des quotas disponibles dans le cadre du système actuel d'échange de quotas d'émission (SEQE) (c.-à-d. pour les émissions de l'industrie et du secteur de l'énergie), la mise en place d'un nouveau système d'échange pour les émissions des bâtiments et du transport routier, et des objectifs nationaux plus ambitieux pour les secteurs couverts par le Règlement sur la répartition de l'effort. La mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est également prévue.

Une chose est claire : tous les pays et ménages ne seront pas affectés de la même manière par les efforts déployés pour accélérer la décarbonation jusqu'en 2030 (et au-delà).

1. Les effets de la transition : exclusion sociale et inégalités de revenu

Les effets distributifs potentiels en Europe vont varier en fonction d'un certain nombre de considérations économiques et sociales. Ces considérations peuvent toutefois se résumer comme suit : i) la montée des inégalités de revenu ; ii) la délocalisation de secteurs industriels et des emplois liés à ces activités ; et iii) l'augmentation des disparités régionales. À l'échelle de l'Union européenne, les effets distributifs potentiels pourraient être : i) un fossé croissant entre les économies les plus avancées et celles qui sont encore lourdement tributaires de secteurs d'activité à fortes émissions de CO_2, de même qu'entre les zones urbaines et les régions reculées ; et ii) une intensification des flux migratoires et un accroissement des tensions causées par l'immigration, outre une poursuite du dépeuplement des régions reculées.

À l'échelle paneuropéenne, les effets distributifs potentiels seront probablement une combinaison de ce qui précède. À cela pourraient s'ajouter d'autres effets liés à une éventuelle délocalisation des industries polluantes vers les « régimes moins restrictifs », principalement dans des pays européens non-membres de l'UE. Avant la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, le groupe russe Gazprom prévoyait de développer une filière hydrogène sans rejet de CO_2 au cours des prochaines décennies. Cela aurait aidé l'Union européenne à réduire ses

émissions de 62 % d'ici à 2050, soit une part importante de l'objectif de réduction de la pollution de 80 % par rapport aux niveaux de 1990 qu'elle s'est assigné pour 2050[2].

Bien évidemment, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a changé tout cela. Trois éléments sont à prendre en compte : i) la réputation de la Russie en tant que fournisseur fiable de gaz naturel ; ii) la reconstruction de l'Ukraine dans un scénario d'après-guerre ; et iii) les ramifications économiques et financières de la guerre elle-même, qui pourraient conduire les pays de l'Union européenne et d'autres pays européens non-membres de l'UE à revoir les plans de transition vers une économie plus verte et plus durable. La reconstruction de l'Ukraine après la dévastation infligée par la Russie va demander une grande mobilisation internationale. Selon la Banque mondiale[3], il faudra au moins 349 milliards de dollars pour aider l'Ukraine à reconstruire et redresser son économie. Ce pourrait être l'occasion de faire un bond en avant en termes de sources d'énergie verte. Jusqu'à présent, le charbon était la deuxième grande source de production d'électricité en Ukraine (après le nucléaire). Si l'Ukraine devait abandonner le charbon comme source d'électricité, il faudrait le remplacer par des énergies plus propres et renouvelables. Ceci étant, nous ignorons quelle sera l'issue de la guerre et nous ne savons pas non plus si ou quand des régions comme le Donbass seront réintégrées dans les frontières internationalement reconnues de l'Ukraine. Si des parties de l'Ukraine restaient sous l'occupation russe, elles ne seraient pas inclues dans l'effort de reconstruction et la Russie pourrait autoriser les territoires annexés à recourir au charbon comme source d'énergie. Cela signifie que de grandes parties de l'Europe pourraient ne pas participer à la transition écologique.

Comme indiqué récemment par Eurofound[4], la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et les sanctions qui se sont ensuivies ont provoqué une flambée des prix de l'énergie. Les pouvoirs publics ont cherché à atténuer les conséquences négatives des hausses de prix sur les ménages en mettant en place des subventions énergétiques et des réductions de la TVA sur l'électricité, le gaz et le fioul. De telles politiques peuvent certes être nécessaires pour protéger les plus démunis, mais Eurofound fait valoir que subventionner la consommation d'énergie est une solution à court terme – c'est une compensation temporaire et partielle, qui de surcroît ne profite pas toujours à ceux qui sont le plus durement touchés. En outre, subventionner l'utilisation de combustibles fossiles entre en contradiction avec les objectifs de réduction des émissions de CO_2 et a pour effet de maintenir la dépendance énergétique de l'UE vis-à-vis de pays tiers, comme la Russie.

Selon Eurofound, les mesures visant à aborder la problématique des prix élevés de l'énergie pourraient être en harmonie avec la politique climatique de l'UE et ses intérêts géopolitiques. Cela suppose cependant que les pouvoirs publics éliminent les subventions à l'énergie pour privilégier les investissements visant à réduire les besoins énergétiques des ménages et des entreprises ainsi que la dépendance énergétique vis-à-vis de l'extérieur. Le problème est que cela exige du temps et la mobilisation d'énormes ressources financières. Cela pourrait accroître de façon disproportionnée le coût social ou la charge que fait peser la transition sur les ménages les plus pauvres en Europe, y compris dans les États membres de l'UE. Il est à noter que la politique climatique de l'UE vise à refléter le principe du partage équitable du fardeau entre les pays et en

[2] https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-08/russia-looks-to-hydrogen-as-way-to-make-gas-greener-for-europe.
[3] https://www.grid.news/story/global/2022/09/15/the-ukraine-war-in-data-349-billion-the-low-estimate-for-rebuilding-ukraine.
[4] https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/shifting-the-focus-from-energy-subsidies-to-reducing-energy-dependence.

leur sein. À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'UE a convenu d'allouer une enveloppe financière au Fonds social pour le climat[5], de même qu'au Fonds pour une transition juste[6], afin d'atténuer tout effet négatif sur les groupes vulnérables et les ménages les plus modestes et sur les secteurs économiques qui dépendent encore fortement des combustibles fossiles.

Relever le défi du changement climatique et de la durabilité environnementale pourrait être encore plus difficile dans les pays européens non-membres de l'UE. Compte tenu de la rapidité requise et de l'ampleur de la tâche à entreprendre, réussir la transition écologique constitue une véritable gageure pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Prenons l'exemple de la Serbie. Parmi les défis auxquels elle sera confrontée du fait de la transition écologique, citons l'impact sur les régions affectées par le déclin des secteurs des combustibles fossiles, qui ne peuvent pas s'adapter facilement à une économie plus verte. Comme le souligne le diagnostic Transition juste pour la Serbie de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, ceci est particulièrement préoccupant lorsque les travailleurs n'ont pas beaucoup d'autres possibilités d'emploi. Un autre motif d'inquiétude est un éventuel renchérissement des produits de base provoqué par la transition et ses conséquences, particulièrement sur les ménages les plus pauvres[7].

D'une manière générale – et ceci vaut pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe –, chaque pays et chaque région seront confrontés à des problèmes différents, en fonction de leur niveau de développement socio-économique. Les coûts de la transition pourraient être inégalement répartis et ne pas être corrélés aux bénéfices. À titre d'exemple, les régions très tributaires des combustibles à forte teneur en carbone sont particulièrement exposées à l'impact de la transition et aux pertes d'emplois potentielles.

Les inquiétudes suscitées par ces impacts régionaux négatifs conduisent à mettre l'accent sur une transition qui prenne en compte les conséquences sur les entreprises et les ménages fortement dépendants des combustibles fossiles. Passer à une économie à faibles émissions de carbone et basée sur la résilience climatique ne va pas sans difficultés, particulièrement pour les ménages à bas revenus et les populations des régions où le niveau de développement reste en deçà de celui des régions urbaines du pays. Il est donc primordial de soutenir la transition par un arsenal de mesures prévoyant des aides financières pour répondre aux préoccupations exprimées ci-dessus.

Le passage à une économie plus verte et plus durable est un objectif important, mais il est clair que toute cette évolution pose un formidable défi et pourrait être battue en brèche par les chocs

[5] Le Fonds social pour le climat a pour vocation de financer des mesures temporaires de soutien direct aux revenus pour les ménages vulnérables et de soutenir les mesures et les investissements qui visent à abaisser les émissions dans les secteurs du transport routier et du bâtiment, réduisant ainsi les coûts pour les ménages vulnérables, les micro-entreprises et les usagers des transports.

[6] Le Fonds pour une transition juste soutient la diversification économique et la reconversion des territoires concernés. Cela signifie :
– des investissements dans les petites et moyennes entreprises
– la création de nouvelles entreprises
– des activités de recherche et d'innovation
– la réhabilitation environnementale de sites
– des énergies propres
– le perfectionnement et la reconversion des travailleurs
– l'aide à la recherche d'emploi
– la transformation des installations à forte intensité de carbone existantes

[7] BERD, « Just Transition Diagnostics: Serbia », https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/tcpsd/14896.html.

économiques et financiers provoqués par la guerre d'agression contre l'Ukraine. Ceci implique que les moyens financiers à mobiliser à l'appui d'une transition juste pourraient faire défaut.

Il y a lieu de noter, cependant, que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) travaille avec un certain nombre de pays pour planifier la façon dont la banque pourrait apporter un soutien sous l'angle des politiques à mener et du renforcement des capacités, fournissant ainsi indirectement un appui pour une transition juste dans des villes et régions n'appartenant pas à l'Union européenne. Le renforcement des capacités pour encourager les investissements en faveur de la transition écologique revêt un caractère essentiel. Lors de la phase initiale, la BERD réalise un diagnostic Transition juste afin d'identifier les principaux enjeux de la transition et les effets économiques et sociaux probables.

À cet égard, la BERD travaille en collaboration avec d'autres organisations (comme l'UE et la Banque mondiale) sur le thème de la transition juste et contribue à l'élaboration d'études pour plusieurs pays des Balkans occidentaux. Ces travaux s'inscrivent dans le cadre de l'action coordonnée pilotée par la BERD en vue de soutenir la transition dans les régions qui dépendent encore du charbon pour couvrir leurs besoins énergétiques. Cette action coordonnée s'étend à l'ensemble des pays des Balkans occidentaux et ne se limite pas à la Serbie.

Par conséquent, l'initiative de la BERD pour la Serbie pourrait être reproduite dans d'autres pays non-membres de l'UE. L'étude de diagnostic effectuée en Serbie analyse la manière dont la transition vers une économie verte pourrait être accélérée dans ce pays tout en gérant les effets économiques et sociaux de la transition, en se concentrant sur les régions, les secteurs d'activité, les populations et les groupes vulnérables confrontés aux plus grandes difficultés. L'analyse destinée au Gouvernement serbe présentera les résultats en quatre volets :

1) une analyse de la situation économique, sociale et environnementale à l'échelon local et au niveau national ;

2) une analyse des conséquences financières, économiques et sociales d'une transition verte, ainsi que des incidences sur la santé et l'environnement, intégrant la dimension de genre ;

3) un ensemble d'actions budgétées pour soutenir une transition juste en Serbie ; et

4) un plan d'action pour une transition juste, qui comprendra des recommandations pour le renforcement des structures institutionnelles et de gouvernance, la mise en œuvre des réformes politiques requises pour soutenir une transition juste, et des propositions d'investissements potentiels ciblés.

Tout cela est très pertinent et mérite d'être salué. Cependant, comme indiqué plus haut, les effets de la guerre d'agression contre l'Ukraine et ses conséquences économiques et financières peuvent faire dérailler ce plan d'action, notamment en raison des pressions budgétaires croissantes dues au soutien financier destiné à amortir la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires.

2. Des politiques inclusives et une transition juste

Le changement climatique nous menace tous, mais, à l'instar de ce qui s'est passé avec la pandémie, ses conséquences affectent davantage les populations les plus vulnérables et marginalisées. La détérioration de l'environnement a un effet indéniable sur la jouissance de

nombreux droits sociaux [garantis pas la Charte sociale européenne, tels que, par exemple, le droit à la santé, le droit à des conditions de travail équitables et satisfaisantes, le droit à un logement convenable, le droit au travail ainsi que le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale[8].

Il est donc crucial que la transition ne laisse personne de côté. Ne pas faire de laissés-pour-compte implique de redonner au plus grand nombre possible de personnes les moyens de jouer un rôle positif en tant que citoyens actifs et de développer au maximum l'accessibilité des investissements ; il faut aller vers de nouveaux modes de vie et de consommation et des technologies durables pour l'ensemble des populations, groupes et territoires lors du processus de transition. Cela commence par la mise en place des structures de gouvernance et des outils appropriés pour piloter la transformation, par le développement d'une meilleure compréhension de la notion de « transition juste » et la pleine mise en œuvre de la Charte sociale européenne[9] et du Socle européen des droits sociaux pour accompagner la transition, tout en étant le moteur des réformes des systèmes redistributifs ainsi que la conciliation travail-vie privée et l'égalité entre les femmes et les hommes[10].

C'est dans cette perspective que la Commission européenne souligne la nécessité de politiques d'accompagnement appropriées pour réduire – voire prévenir – la précarité énergétique, qui résulte de la combinaison de plusieurs facteurs, dont la faiblesse des revenus, la forte part du revenu disponible consacrée aux dépenses énergétiques et la mauvaise performance énergétique du logement.

Comme indiqué précédemment, les pays européens non-membres de l'UE sont confrontés à des difficultés similaires pour mener à bien une transition juste et s'appuient sur la BERD pour appréhender les conséquences probables de la transition vers une économie verte. L'étude de diagnostic de la BERD pourrait être très utile dans le cas des pays non-membres de l'UE. C'est une approche globalement similaire aux études d'impact menées par la Commission européenne pour l'UE en lien avec le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

En outre, les politiques d'accompagnement peuvent favoriser l'accès à des solutions de mobilité et de transport abordables et à faibles émissions, permettre de s'attaquer à l'exclusion sociale et aux inégalités socio-économiques, régionales et sanitaires, améliorer la santé et le bien-être et promouvoir l'égalité, d'une manière générale mais particulièrement pour les personnes défavorisées. L'enjeu ici n'est pas uniquement l'élaboration des politiques, mais aussi leur mise en œuvre effective. Cela requiert un engagement de la part des membres du Conseil de l'Europe, qui doivent allouer des financements suffisants à la lutte contre l'exclusion sociale et à la réduction des inégalités. Cela requiert aussi d'énormes efforts de la part des organismes de protection sociale pour repérer les publics les plus susceptibles d'être affectés négativement par la transition et comprendre pleinement les effets distributifs qui en résultent.

Pour réaliser pleinement le potentiel de la transition écologique sur le plan social et en matière d'emploi, il est essentiel d'utiliser tous les outils disponibles et de mettre en place les politiques sociales et du marché du travail appropriées dans les villes et régions européennes. Ces

[8] Giuseppe Palmisano, « The ESC system and protection of the environment: Potential and future prospects »
[9] La Charte sociale européenne (révisée) est le traité du Conseil de l'Europe qui garanties les droits sociaux et économiques de tous les individus dans leur vie quotidienne.
[10] Le Socle européen des droits sociaux est un ensemble de 20 principes et droits visant à construire une Europe plus équitable dans les domaines des marchés du travail et des systèmes de protection sociale.

politiques d'accompagnement doivent être appliquées de manière cohérente et systématique à l'échelle du continent ; autrement, atteindre la neutralité climatique serait un objectif irréaliste. Si les pays européens non-membres de l'Union européenne n'engagent pas la transition de manière aussi effective que les États membres de l'UE (bien que rien ne garantisse la réussite de la transition dans l'UE), les pays de l'UE pourraient être confrontés à des déplacements de population dans leur direction, notamment depuis les Balkans occidentaux et leurs villes et territoires les plus pauvres.

Sans des politiques bien conçues d'accompagnement sur le plan social et en matière d'emploi, les risques socio-économiques de la transition seraient importants et conduiraient à un creusement des inégalités de revenus, tout particulièrement dans les pays européens où les taux de syndicalisation et de couverture des négociations collectives sont relativement faibles[11]. Le rôle joué par les syndicats dans l'atténuation de la hausse des inégalités de revenu, comme observé dans les économies avancées au cours des dernières décennies, a de fait été quelque peu négligé dans les études empiriques, malgré son ambiguïté théorique. Dans l'article cité en note de bas de page et publié dans la *Revue internationale du travail*, les auteurs examinent le lien entre les syndicats et les inégalités de revenus dans les pays européens (y compris les pays non-membres de l'UE) et concluent que l'action syndicale est pertinente et efficace sur la durée.

Le modèle empirique de référence, estimé pour un panel de 26 pays européens sur la période 2005-2018, spécifie les inégalités de revenus comme une fonction du taux de syndicalisation, sa valeur élevée au carré et un ensemble de variables de contrôle. Les institutions du marché du travail autres que les syndicats, comme les agences pour l'emploi et les autorités de régulation compétentes, sont ensuite incorporées dans le modèle pour apprécier les effets distributifs du taux de syndicalisation et comment le taux de syndicalisation affecte les inégalités de revenus. Les auteurs ont constaté une relation statistiquement significative et persistante en forme de U inversé entre taux de syndicalisation et inégalités de revenu, faisant la lumière sur les résultats contradictoires cités dans des études antérieures (voir la note 3). Cette conclusion met en exergue le rôle que peuvent jouer les syndicats, de même que les politiques de l'emploi, dans la lutte contre l'approfondissement des fractures socio-économiques, à l'heure où la transition vers la neutralité climatique prend de l'ampleur.

Outre les politiques de l'emploi, il est aussi très utile de mentionner l'importance des politiques d'action sociale et de redistribution, qui contribuent à éviter l'exclusion sociale. Dans le contexte de la transition écologique, les politiques d'action sociale doivent être ciblées et axées sur le coût social de la transition. Dans le présent rapport, les publics « ciblés » s'entendent comme visant les ménages modestes et les groupes vulnérables, tels que les personnes âgées et les personnes handicapées. Pour appuyer les politiques d'action sociale telles que décrites ci-dessus, des mesures de redistribution doivent être en place de façon à ce qu'une enveloppe financière puisse être allouée à l'aide aux ménages modestes et aux publics vulnérables. Cela pourrait prendre la forme d'une fiscalité environnementale basée sur le principe du pollueur-payeur, où les contribuables dont les ressources dépasseraient un certain plafond paieraient des tarifs plus élevés pour la consommation d'énergie à forte intensité en carbone. Cette approche, basée sur la progressivité du système fiscal, peut être étendue à la fiscalité environnementale pour appuyer la transition vers une économie verte.

[11] Montebello, R., Spiteri, J. et von Brockdorff, P., *Trade Unions and Income Inequality: Evidence from a Panel of European Countries*.

Il est crucial que les autorités compétentes mettent en place des politiques appropriées en gardant à l'esprit ce qui précède, mais sans pour autant affaiblir les incitations à mettre en œuvre les changements (en termes d'investissement et de consommation) requis par la transition. Il importe en outre d'assortir ces mécanismes de mesures visant à assurer une gouvernance plurielle et la participation active des citoyens les plus affectés par la transition écologique. Cela exigera de réaliser des évaluations de l'impact des conséquences probables de la transition sur les économies et les populations dans toute l'Europe. La Commission européenne a mené de telles études d'impact dans l'UE. Ces évaluations sont importantes mais manquent de la profondeur requise (évaluation pays par pays et région par région). Une analyse plus approfondie fournirait une évaluation plus détaillée et pertinente des impacts. Cela donnerait en outre des informations sur les ménages affectés par la transition, permettant ainsi aux pouvoirs publics de prendre des mesures pour en amortir les effets et aider les ménages les plus pauvres, qui seront aussi les plus touchés.

Il convient de souligner, concernant l'acceptation politique et sociale des politiques climatiques dans les pays européens, qu'elles perdront leur légitimité si les ménages les plus pauvres paient un tribut disproportionné[12]. Par ailleurs, force est d'admettre que le changement climatique, de même que les migrations (les fameux « réfugiés climatiques » soulèveront de nombreuses problématiques supplémentaires en matière de droits sociaux et les mesures d'adaptation, feront des gagnants et des perdants, aggravant les inégalités sociales. Par conséquent, les pays européens doivent avant tout le reconnaître et s'engager à ne laisser personne de côté, comme indiqué précédemment. Il est impératif d'assurer une transition juste tenant compte à la fois des répercussions sur l'emploi et des effets distributifs du passage à la neutralité climatique ou à ce qui s'en rapproche le plus. Cette dimension devrait être considérée comme faisant partie intégrante du cadre stratégique sur le changement climatique (comme le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » dans l'UE) et non pas comme des mesures correctives supplémentaires. Cela couvre de nombreux aspects, comme les effets distributifs des politiques de décarbonation, les pertes d'emploi et les transitions professionnelles, la protection des droits sociaux fondamentaux et l'inclusion des citoyens et de la société civile organisée dans la prise de décision.

Ce dernier point constitue bien sûr un défi dans tous les pays, mais plus particulièrement dans les États membres de l'UE et les pays non-membres où la voix de la société civile est, dans un certain nombre de cas, faible ou pour ainsi dire inexistante. De surcroît, et ceci vaut tout spécialement pour les pays européens non-membres de l'UE, en l'absence d'un cadre institutionnel efficace, pleinement fonctionnel, il est plus difficile d'élaborer des politiques efficaces et de relever le défi de la transition à l'aide de mesures basées sur les retours d'information de la société civile et en particulier des organisations non gouvernementales représentant les ménages à bas revenus et les publics vulnérables. L'étude de diagnostic de la BERD en Serbie évoquée plus haut pourrait servir de modèle à adopter dans ces pays.

Pour ce qui concerne l'UE, l'importance du Fonds pour une transition juste ne saurait être minimisée. Cet instrument financier vise à faire face aux répercussions socio-économiques de la transition dans les économies de l'UE lourdement tributaires des combustibles fossiles ou d'activités industrielles fortement émettrices de gaz à effet de serre, mais l'objectif est avant tout d'amortir les effets de la transition pour les travailleurs et les ménages les plus touchés. L'UE a

[12] Büchs, M., Bardsley, N. et Duwe, S., « Who Bears the Brunt? Distributional Effects of Climate Change Mitigation Policies », *Critical Social Policy*, vol. 31, 2011, p. 285-307.

aussi mis en place une plateforme pour une transition juste pour aider toutes les parties prenantes concernées à faire usage des ressources du mécanisme pour une transition juste.

Outre le Fonds pour une transition juste (pilier 1), ce mécanisme comporte un dispositif dédié au titre du programme InvestEU (pilier 2) et une facilité de prêt au secteur public (pilier 3). On peut toutefois se demander si tout ceci suffira à soutenir la transition, tout particulièrement compte tenu de la guerre d'agression contre l'Ukraine et de ses effets sur les prix. Ceci étant, la proposition de l'UE pourrait servir de modèle pour l'ensemble des pays européens, dans l'hypothèse où il serait convenu d'adopter et mettre en œuvre une approche coordonnée dans tous les pays européens, qu'ils soient ou non membres de l'UE. Il reste à voir s'il serait possible d'arriver à un accord sur ce point. Cela dit, comme indiqué précédemment, la BERD peut accorder des financements aux pays européens non-membres de l'UE pour identifier les défis posés par la transition et aider à les relever.

3. La coopération en Europe

Deux faits marquants risquent de faire dérailler le processus de transition en Europe (engagé à des degrés divers et assorti d'un éventail varié de politiques d'accompagnement) : la crise sanitaire de la covid-19 et le bouleversement géopolitique provoqué par la guerre d'agression contre l'Ukraine menée par la Russie. Ces événements ont encore alourdi les charges pesant sur les populations, notamment pour ce qui est des prix de l'énergie et des denrées alimentaires. La guerre d'agression contre l'Ukraine pourrait s'avérer trop déstabilisante pour le reste de l'Europe. Le risque que cela freine la transition et fasse perdre de vue les objectifs fixés est bien réel, *a fortiori* si la guerre s'éternise ou, pire, si l'on assiste à une escalade du conflit. Dans cette guerre, le seul point positif est la nécessité d'une plus grande coopération en Europe sur des sujets d'intérêt communs, ou de préoccupation, comme en l'espèce. Une telle coopération contribuerait largement à agir efficacement contre le changement climatique et pourrait donner lieu à des programmes conjoints entre l'UE et des pays européens non-membres de l'UE, qui font défaut jusqu'à présent ou ne sont pas assez ambitieux. Les programmes conjoints devraient aussi couvrir la politique énergétique en Europe.

Cela dit, la coopération entre les pays d'Europe et en leur sein doit reposer sur un dialogue politique (entre pays) et social (dans chaque pays) effectif. La coopération à l'échelle de l'Union européenne est, sans surprise, plus structurée ; il existe divers degrés d'engagement avec des investissements publics et privés, et des politiques d'accompagnement social et économique sont en place pour soutenir la transition. Par ailleurs, les conditions économiques et sociales sous-jacentes sont différentes. Au-delà de l'UE, cependant, le degré d'engagement, sur le plan politique comme sur le plan socio-économique, se révèle beaucoup plus variable. L'absence d'une approche cohérente et structurée est à déplorer, hormis un engagement général en faveur de l'Accord de Paris.

Il y a aussi une autre différence fondamentale. Dans un certain nombre de pays européens non-membres de l'UE, l'attachement au dialogue social n'est pas aussi fort que dans l'UE. Ce point est jugé important dans la mesure où le dialogue social peut déboucher sur des politiques d'accompagnement mieux conçues pour faire face au changement climatique. À cet égard, le Conseil de l'Europe pourrait combler ce vide en jouant un rôle moteur pour enclencher une transition coordonnée parmi les pays européens non-membres de l'UE, et en faisant office de

catalyseur d'une coopération renforcée entre les pays de l'Union européenne et les pays européens non membres. Compte tenu de sa crédibilité et de sa réputation auprès des institutions européennes, le Conseil de l'Europe est idéalement placé pour servir de médiateur entre l'UE et ses États membres et le reste de l'Europe sur une question qui concerne tous les pays européens.

Il est également utile de noter le rôle de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), qui peut apporter des financements et une expertise technique pour des projets à fort impact social dans ses États membres. De tels projets peuvent promouvoir la cohésion sociale et renforcer l'intégration sociale en Europe[13].

Comme indiqué sur son portail, la CEB concourt à la réalisation de projets d'investissement à caractère social au travers de trois lignes d'action, à savoir :

Croissance inclusive : œuvrer à garantir l'accès aux opportunités économiques afin d'assurer un avenir prospère pour tous.

Soutien aux groupes vulnérables : aider à intégrer les citoyens les plus vulnérables pour favoriser une société plus diverse.

Durabilité environnementale : soutenir une société vivable qui promeut la durabilité écologique, atténue le changement climatique et s'y adapte.

Qui plus est, la CEB propose différents types de financement qui donnent de la souplesse à ses emprunteurs et répondent au mieux à leurs besoins[14]. De telles modalités de financement pourraient fournir aux membres des ressources financières additionnelles et contribuer à financer des projets qui soutiendront la transition écologique tout en promouvant la cohésion sociale en cette période de changement.

D'autres organisations internationales, comme l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), exercent déjà une certaine influence sur la formulation des politiques dans l'UE et dans le reste de l'Europe, mais leur rôle pourrait aussi être important pour aider à renforcer le cadre institutionnel dont les pays européens ont besoin pour faciliter la transition.

4. Le dialogue social : une bonne pratique

Au sein de l'UE, la promotion du dialogue social est consacrée par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'initiative « Un nouveau départ pour le dialogue social » (2016) a reconnu l'importance du dialogue social pour la reprise et la compétitivité, et il ne fait aucun doute qu'une transformation aussi colossale requiert un dialogue social effectif. Le dialogue social est un élément incontournable des relations entre partenaires sociaux dans plusieurs pays

[13] https://coebank.org/fr/about/mission/.

[14] Le Financement de projet concerne généralement des investissements individuels préalablement définis dans le domaine des infrastructures, tandis que le Financement de programme est utilisé dans le cadre de programmes multi-projets. Il s'agit alors souvent de prêts intermédiés avec des banques commerciales partenaires de la CEB. La Facilité de cofinancement européenne (ECF) prévoit le cofinancement et/ou le financement *ex ante* d'activités d'investissement au niveau national financées par l'UE. Quant à la Facilité de financement du secteur public (PFF), elle répond à des insuffisances ponctuelles de financement dans le secteur public et facilite la continuité des investissements et programmes de réforme. Enfin, le Programme de prêts plurisectoriels (CSL) répond aux besoins d'infrastructures sociales des pouvoirs publics dans plusieurs secteurs.

européens, y compris un certain nombre d'États non-membres de l'UE. Des exemples de bonnes pratiques de dialogue social existent aussi bien dans l'Union européenne que dans le reste de l'Europe. Parmi les pays non-membres de l'UE, la Norvège se distingue particulièrement à cet égard. En Norvège, la société civile participe largement au renouvellement de l'État-providence[15]. La société civile et les initiatives locales ou promues par les organisations de terrain ont joué un rôle central dans l'origine de l'État-providence, mais peu à peu l'action de la société civile dans le champ social s'est réduite. Le degré de participation citoyenne demeure toutefois élevé ; l'engagement est particulièrement fort dans le domaine de la culture et des loisirs, notamment dans les activités récréatives pour les enfants à l'échelle des quartiers. Les rôles potentiels de la société civile dans l'État-providence ont été au cœur des débats publics en Norvège, de même que dans de nombreux autres pays européens.

Le débat est nourri par des études dressant un état des lieux de la question, comme les livres blancs, et des rapports officiels relatifs à l'action de la société civile à tous les niveaux (s'intéressant aussi bien aux organisations représentées au sein des institutions officielles qu'à celles qui ne le sont pas, comme les ONG agissant comme porte-parole de populations de régions reculées ou des personnes handicapées et autres groupes vulnérables). La société civile est vue comme un important levier de promotion du bien-être et d'innovation sociale, ainsi que de promotion de l'esprit d'entreprise basé sur des valeurs sociétales.

L'exemple de la Norvège est à comparer avec le degré de participation de la société civile dans d'autres pays à la promotion du bien-être et à la défense des intérêts des ménages modestes et des groupes vulnérables. La situation n'est pas la même partout en Europe. Dans un petit nombre de cas, la société civile (y compris les ONG) ne participe pas autant à l'action publique.

Cela dit, il y a lieu de souligner que le développement de politiques d'action sociale dépend des conditions économiques préalables. De même, des conditions structurelles doivent être réunies pour permettre l'innovation sociale et la protection des groupes vulnérables en phase de transition – comme dans le cadre de la transition écologique – ainsi que (lorsque cela est possible) de nouvelles relations collaboratives entre la société civile et l'État-providence.

Le dialogue social a fait la preuve de sa contribution positive à la réussite de tout processus de restructuration dans plusieurs économies : les données montrent que les entreprises qui entretiennent un dialogue social performant obtiennent de meilleurs résultats, sont plus résilientes et versent des salaires plus élevés. Il faut aussi souligner que tous les niveaux du dialogue social, c'est-à-dire à l'échelle européenne, nationale, régionale ou sectorielle, ou au niveau de l'établissement, ont des fonctions essentielles mais distinctes pour ce qui est de gérer et de faciliter la transformation écologique. Cependant, les structures et les institutions à ces niveaux ont des forces très différentes.

Les institutions peuvent ne pas disposer de suffisamment de moyens pour formuler des recommandations effectives, basées sur des avis éclairés et l'analyse. Par ailleurs, certaines organisations, tout particulièrement les organisations non gouvernementales (ONG) travaillant en lien étroit avec les populations bénéficiaires, peuvent ne pas être représentées dans les enceintes ou institutions représentant la société civile. Or ces ONG sont plus susceptibles de fournir une évaluation approfondie et précise des impacts de la transition écologique que des organisations telles que les syndicats. Ces derniers peuvent être bien représentés dans les institutions

[15] Loga, J., « Civil society and the welfare state in Norway – historical relations and future roles », *Community Development Journal*, vol. 53, nº 3, juillet 2018, p. 574-591.

représentant la société civile mais ne travaillent pas nécessairement auprès des groupes vulnérables de la société. Donner la parole aux ONG travaillant avec les communautés locales est essentiel pour faire face aux difficultés auxquelles se heurtent les ménages à bas revenus et les groupes vulnérables durant la transition.

Les institutions et les acteurs du dialogue social ont également des niveaux de capacité et d'influence très différents selon les pays (qu'il s'agisse des États membres de l'UE ou de pays européens non-membres), et les mesures d'austérité prises dans le sillage de la crise financière de 2009 ont activement contribué à les fragiliser. L'injustice sociale et les inégalités ont considérablement augmenté dans plusieurs pays européens pendant la crise financière, affaiblissant ainsi le rôle de la société civile[16]. Les mesures d'austérité n'ont pas été appliquées de manière équilibrée et ont frappé plus durement les plus pauvres. Une telle approche doit être évitée à tout prix en Europe. Pour que les politiques d'accompagnement mises en place pour soutenir la transition écologique ciblent efficacement les ménages à bas revenus et les groupes vulnérables pendant la transition, la priorité doit être donnée à la dimension sociale et à la politique sociale durant la transition écologique. En outre, les structures de dialogue social doivent être activement soutenues et renforcées.

Lorsque ces structures sont faibles, il importe de mettre en œuvre des politiques et mesures conçues à la suite de consultations avec les partenaires sociaux, comme cela a été fait au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience de l'UE[17]. L'importance d'associer les partenaires sociaux à la définition des politiques a été mise en avant lors d'une conférence conjointe OIT-UE tenue en 2020, intitulée « Renforcer le rôle des partenaires sociaux et du dialogue social dans un monde du travail en mutation ». Le but de cette conférence était d'examiner la manière dont les partenaires sociaux de 34 pays d'Europe s'adaptent aux bouleversements que connaît le monde du travail sous l'effet de l'innovation technologique, des changements démographiques, du changement climatique et de la mondialisation. La conférence a analysé et illustré la façon dont les partenaires sociaux des pays européens s'efforcent de s'adapter à des évolutions telles que le changement climatique, ainsi que les difficultés et les obstacles rencontrés. L'objectif était également de répertorier les nombreuses bonnes pratiques qui se dégagent du dialogue social, telles qu'elles émergent dans divers pays, ainsi que de cerner l'action des pouvoirs publics visant à renforcer le rôle que cette concertation sociale, dont la négociation collective, peut jouer pour relever les nouveaux défis d'un monde du travail rénové et gérer les perspectives inédites qu'il ouvre, tout en favorisant par ailleurs l'autonomie des partenaires sociaux.

Les conclusions de la conférence ont dégagé trois grandes priorités : i) renforcer la représentativité des partenaires sociaux et accroître leur capacité institutionnelle à façonner les marchés du travail par le biais du dialogue social et de processus consultatifs ; ii) renforcer l'autonomie des partenaires sociaux, qui s'inquiètent que les possibilités de développer un dialogue social autonome soient insuffisantes, notamment en raison de l'intervention excessive des pouvoirs publics – y compris la prolifération législative ; iii) souligner la nécessité d'une stratégie globale, notamment en ce qui concerne la mise en place d'un cadre institutionnel permettant l'autonomie des partenaires sociaux et facilitant l'efficacité des instances de dialogue social en termes de résultats.

[16] https://www.politico.eu/article/austerity-measures-have-increased-social-injustice-and-inequality/.

[17] La Facilité pour la reprise et la résilience vise à atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de covid-19 et à rendre les économies et les sociétés européennes plus durables, plus résilientes et mieux préparées aux défis posés par les transitions écologique et numérique et aux possibilités qu'elles offrent.

Dans l'UE, la participation de la société civile organisée à la phase de mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNRR) destinés à appuyer le redressement économique et indirectement la transition écologique au lendemain de la pandémie de covid-19 a pris différentes formes. D'après les informations fournies par les partenaires sociaux, la participation s'est déroulée de quatre manières : 1) dans le cadre statutaire ; 2) dans le cadre de groupes de travail spéciaux sur les PNRR ; 3) dans le cadre de réunions avec les parties prenantes ; 4) aucune forme spécifique de participation n'était prévue[18]. Cela ne veut pas dire que la participation de la société civile organisée ait toujours été efficace et structurée. Bien que la Commission européenne ait souligné l'importance de l'engagement des parties prenantes dans ce processus, cela n'a pas été mis en œuvre dans l'ensemble des États membres. Cela étant, l'importance d'associer effectivement la société civile organisée à la formulation des PNRR ne fait aucun doute, et la même approche devrait s'appliquer aux initiatives similaires en Europe.

À cet égard, une étude menée début 2022 par Business Europe a montré que les partenaires sociaux étaient de plus en plus impliqués dans les plans de relance ; cela se traduit par un taux d'insatisfaction de 30 % seulement concernant le rôle qu'ils ont joué jusqu'à présent dans la mise en œuvre, comparé à 71 % l'année antérieure concernant leur rôle dans l'élaboration du plan[19]. En outre, comme mis en exergue dans un rapport publié en mars 2022 par Eurofound sur la participation des partenaires sociaux aux plans nationaux pour la reprise et la résilience, après l'adoption des plans, les partenaires sociaux ont souligné l'importance des rapports par pays publiés par la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen. Ces rapports ont structuré le débat sur la mise en œuvre des réformes nationales et des investissements prévus, permettant aux partenaires sociaux d'échanger des idées et de contribuer aux PNRR en s'appuyant sur une base solide[20].

Il convient de souligner que le dialogue social est ancré dans l'histoire du continent européen et que cela distingue l'Europe de la plupart des autres régions du monde. Ceci dit et comme indiqué précédemment, le degré de participation des partenaires sociaux à la prise de décision varie d'un pays à l'autre ; dans certains pays, comme on l'a vu, il est symbolique ou pour ainsi dire inexistant[21]. Cela va à l'encontre de la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, qui met l'accent sur le fait que le dialogue social, y compris la négociation collective et la coopération tripartite, contribue au succès des politiques et des décisions adoptées. La résolution adoptée par la Conférence internationale du travail en juin 2018 souligne que le dialogue social et le tripartisme sont essentiels à la démocratie et à la bonne gouvernance[22].

[18] PROJET DE RÉSOLUTION, Comité économique et social européen : « Comment améliorer la participation de la société civile organisée aux plans nationaux pour la reprise et la résilience ? »

[19] https://www.businesseurope.eu/publications/businesseurope-reform-barometer-2022-taking-stock-eus-competitiveness-after-2-years

[20] Eurofound, *Involvement of social partners in the national recovery and resilience plans* (europa.eu).

[21] Ghellab, Y. et Vaughan-Whitehead, D., « Enhancing social partners' and social dialogue's roles and capacity in the new world of work – Overview », Organisation internationale du travail, 2020, https://remplateststst.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/event/wcms_738470.pdf.

[22] OIT, Résolution concernant la deuxième discussion récurrente sur le dialogue social et le tripartisme, adoptée par la Conférence internationale du travail (CIT) lors de sa 107e session, juin 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_633140.pdf.

5. Les effets de la transition sur l'emploi

L'importance du dialogue social ne saurait être sous-estimé. Il peut faciliter une transition juste qui prenne en compte les répercussions sur l'emploi et les effets distributifs du passage à une économie à zéro émission. Il peut aussi aider à mettre en place un cadre d'action (par exemple le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » dans l'UE) prévoyant des mesures correctives supplémentaires, au-delà de celles proposées pour parvenir à la neutralité climatique. Ces questions couvrent de nombreuses dimensions telles que les effets distributifs des politiques de décarbonation, les pertes d'emplois et les transitions professionnelles, la protection des droits sociaux fondamentaux inscrits dans la Charte sociale européenne et l'inclusion des citoyens et de la société civile organisée dans le processus décisionnel.

Comme indiqué précédemment, le Fonds pour une transition juste et le Fonds social pour le climat proposé dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » figurent parmi les principales mesures annoncées à ce jour par l'Union européenne en vue d'atténuer les effets de la transition sur les régions les plus touchées, les personnes vulnérables et les entreprises.

À noter également la proposition de la Commission européenne invitant le Conseil à émettre une recommandation non contraignante visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique, afin de fournir aux États membres des orientations sur la manière de faire face aux effets de la transition sur le plan social et sur l'emploi. Il s'agit notamment de :

– démontrer comment le potentiel de création d'emplois dont est porteuse la transition dépend à la fois du soutien actif aux transitions sur le marché du travail et à la création d'emplois, ainsi que de la capacité des travailleurs à acquérir un ensemble de compétences adapté à un marché du travail et à un paysage industriel caractérisé par des emplois verts et des processus de production respectueux du climat[23] ;

– fournir des données de modélisation montrant la capacité de parvenir à un déplacement des recettes issues de la fiscalité du travail vers la génération de recettes liées au climat, d'internaliser les externalités environnementales négatives en promouvant le principe du pollueur-payeur et d'améliorer les résultats sur le marché du travail tout en réduisant l'exposition aux risques environnementaux, notamment pour les plus vulnérables, ainsi que la capacité d'atténuer les effets distributifs négatifs au moyen de mesures ciblées reversant les recettes provenant des taxes sur l'énergie et de la tarification du carbone aux ménages les plus touchés, en particulier les ménages vulnérables ;

– souligner comment des investissements spécifiques dans l'efficacité énergétique, la décarbonation du chauffage, du refroidissement et des transports, l'accès aux services essentiels, y compris à des solutions alternatives de mobilité durable, et la sensibilisation, complétés, si nécessaire, par une aide directe au revenu temporaire et ciblée pour les consommateurs et les ménages vulnérables, peuvent assurer une transition énergétique équitable et inclusive, axée sur les personnes et les ménages les plus touchés, en particulier les personnes et les ménages vulnérables[24].

Tout ceci est louable mais le défi de la transition est immense et la menace pour les emplois actuels bien réelle, comme l'affirment les syndicats, qui avertissent que l'objectif de l'Union

[23] Ceci était vrai pour toutes les transitions antérieures mais ces aspects demeurent très pertinents.
[24] Commission européenne, Proposition de recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique, 2021.

européenne de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050 risque d'accroître les clivages socioéconomiques entre les États membres de l'Ouest et de l'Est[25]. Les syndicats s'inquiètent tout particulièrement des disparités socio-économiques que le pacte vert pour l'Europe risque de faire naître entre des États membres de l'Est comme la Pologne, la Bulgarie ou la Roumanie (dont certaines régions dépendent à part entière d'une seule industrie lourde polluante) et leurs voisins de l'Ouest plus riches. La situation est encore plus grave dans la plupart des pays européens non-membres de l'UE, à savoir les pays des Balkans et d'Europe orientale ainsi que la Russie, où la dépendance à des industries à forte intensité d'émissions est plus importante. Cela représente un défi titanesque pour les pays concernés, qu'ils appartiennent ou non à l'UE. Il n'est donc pas étonnant que les syndicats de la République Tchèque aient exprimé de sérieuses réserves concernant la transition écologique et ses répercussions sur les emplois dans l'industrie automobile, en particulier dans les sites de production de véhicules non électriques[26].

La situation exige aussi des interventions d'ordre politique afin de multiplier les opportunités économiques dans les pays et régions où des destructions d'emplois liées à la transition sont attendues. Cela représente également un défi majeur, d'autant que la transition est susceptible d'avoir un double effet négatif en affectant d'une part les travailleurs et, de l'autre, les ménages à bas revenus et les groupes vulnérables, y compris les migrants résidant dans les pays européens. Dans l'absolu, il faudrait mener une politique de l'offre pour créer de nouveaux emplois, accompagnée d'interventions ciblées visant les groupes marginalisés.

Les mesures prises pour agir sur l'offre afin de stimuler la création de nouveaux emplois sont d''une importance primordiale, tout comme les interventions spécifiques axées sur les ménages modestes afin de faciliter leur accès à des emplois correctement rémunérés. Ces dispositifs doivent être complétés par des politiques favorisant le développement dans les régions reculées. Il va sans dire que de telles mesures vont nécessiter des investissements publics en faveur de la transition écologique. Il est aussi jugé important de réitérer dans toutes les enceintes internationales la volonté de faire appliquer des règles commerciales plus équitables tout en protégeant les droits des travailleurs.

En tout état de cause, la transition vers la neutralité climatique va nécessiter des restructurations à grande échelle, tout particulièrement dans les secteurs de l'industrie manufacturière, du transport et du bâtiment. Des dizaines de millions d'emplois seront affectés en Europe. Il importe de bien gérer ce processus et de le réaliser de manière équilibrée, en l'inscrivant dans une perspective d'avenir.

L'article 1 de la Charte consacre le droit au travail : toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris. En acceptant l'article 1§1 de la Charte les Etats s'engagent à poursuivre une politique de plein emploi[27]. A cette fin, les Etats doivent adopter et appliquer une politique économique qui contribue à créer et à la préserver des emplois et prendre des mesures adéquates pour aider ceux qui sont au chômage à trouver un emploi et/ou à acquérir les qualifications nécessaires à l'obtention d'un emploi[28]. Les mesures pour l'emploi

[25] https://www.euractiv.fr/section/climat/news/eleven-million-jobs-at-risk-from-eu-green-deal-trade-unions-warn/?_ga=2.225252058.1512840920.1676915536-1931571790.1676915536.

[26] Ces préoccupations ont été exprimées lors d'une conférence organisée à Prague, le 11 octobre 2022, par le groupe des travailleurs du Comité économique et social européen.

[27] Confédération générale grecque du travail (GSEE) c. Grèce, Réclamation n°111/2014, Décision sur le bien-fondé, 23 mars 2017, §125

[28] Confédération générale grecque du travail (GSEE) c. Grèce, Réclamation n°111/2014, Décision sur le bien-fondé, 23 mars 2017, §125

doivent être ciblée, pertinente et faire l'objet d'un suivi régulier[29]. Ces mesures doivent également être conçues pour aider les migrants, les réfugiées et les personnes déplacées à l'intérieure de leur propre pays ainsi que les minorités ayant des taux de sous-emploi et de chômage particulièrement élevé (notamment les Roms[30]).

Comme indiqué ci-dessus, tout cela requiert un dialogue social effectif aux niveaux macro et micro. Dans l'Union européenne (en partant du principe que les fonds mobilisés sont suffisants), le Fonds pour une transition juste peut être considéré comme un instrument financier essentiel pour soutenir les travailleurs dans la transition vers de nouveaux emplois. Les moyens destinés à accompagner le changement économique pourraient toutefois s'avérer insuffisants et, selon le Comité économique et social européen, le Fonds devrait être élargi, tant sur le plan des ressources que celui du champ d'application[31]. Il apparaît de même nécessaire, dans un contexte européen élargi, que les pays non-membres de l'UE se dotent d'un instrument financier analogue, dont la mise en place pourrait être coordonnée par la BERD. La question reste cependant de savoir si les ressources financières mobilisées soutiendront de manière adéquate la transition vers une économie plus durable à l'échelle de l'Europe. Il va aussi falloir relever le défi de l'inflation. Tous les pays européens, sans exception, subissent actuellement des taux d'inflation élevés, ce qui entraîne une hausse significative du coût de l'emprunt après des années de prêts à taux zéro ou presque.

Les trois dimensions du développement durable — économique, sociale et environnementale — sont étroitement liées entre elles et doivent être abordées au moyen d'un cadre stratégique global et cohérent. Il y a lieu de noter que les principes directeurs de l'Organisation internationale du travail (OIT) fournissent un ensemble d'outils pratiques permettant aux gouvernements et aux partenaires sociaux de gérer ce processus de transformation.

Selon les principes directeurs pour une transition juste adoptés en 2015 par l'OIT, *il est essentiel de parvenir à un solide consensus social sur l'objectif de la durabilité et les voies à suivre pour le réaliser. Le dialogue social doit faire partie intégrante du cadre institutionnel régissant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques à tous les niveaux. Toutes les parties prenantes concernées devraient être consultées dans le cadre d'un processus approprié, permanent et éclairé*[32].

Les principes directeurs de l'OIT soulignent aussi la nécessité de politiques cohérentes dans les secteurs de l'économie, de l'environnement, des affaires sociales, de l'éducation, de la formation et du travail pour permettre aux entreprises, aux investisseurs et aux travailleurs d'adhérer à la transition et d'en être des éléments moteurs. Un tel cadre est essentiel pour s'attaquer aux éventuels effets distributifs négatifs d'une politique économique plus soutenable, où l'élément moteur n'est pas nécessairement la mesure de la croissance économique. Une approche stratégique coordonnée est vitale pour la réussite des politiques, mais cela requiert *a priori* une analyse aux niveaux macro et micro de l'économie (et aussi de la société) lors du passage à une économie plus durable. Il a été fait mention plus haut de l'importance du dialogue social et de son rôle dans la conception de politiques qui facilitent le changement et la réforme. La mise en place d'une approche stratégique et coordonnée passe par le dialogue social, y compris lorsqu'il s'agit

[29] Conclusions 2012, Albanie
[30] Conclusions, 2020, Azerbaijan ; Conclusions 2020, Lithuanie
[31] NAT/864-EES-2022 – Le dialogue social dans le cadre de la transition écologique.
[32] Organisation internationale du travail, *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, 2015.

de déterminer comment financer la transition, par exemple par le biais de la fiscalité environnementale ou de politiques de redistribution. Une telle approche, par conséquent, faciliterait les transformations tout en contribuant au renforcement de la cohésion sociale en cette période de transition.

La finalité de politiques coordonnées et cohérentes est bien sûr de parvenir à la neutralité climatique puisque sans elle, il n'y aura ni cohésion sociale, ni création de richesses, ni amélioration de la qualité de vie – la logique d'ensemble qui sous-tend la neutralité climatique. Cependant, ces politiques doivent aussi être appuyées par un cadre de transition juste pour tous, afin de promouvoir la création d'emplois mieux rémunérés. Cela doit se faire tout en anticipant les incidences de la transition sur l'emploi, notamment dans les métiers les plus menacés par le développement de nouvelles infrastructures plus durables, par exemple dans les secteurs du transport, de l'énergie et des industries manufacturières.

L'OIT appelle aussi à mettre en place des socles de protection sociale plus adéquats et durables face aux pertes et suppressions d'emplois durant la transition. Cela nécessitera à l'évidence d'importants moyens financiers. Toutefois, cela ne saurait être tenu pour acquis vu la situation actuelle et les pressions financières liées aux mesures de soutien aux ménages et entreprises prises par les gouvernements européens en raison de la hausse des prix de l'énergie. La crise actuelle pourrait faire dérailler les objectifs climatiques si ses effets perdurent.

Un autre aspect entrant en ligne de compte est la question de la répartition des richesses et de la réforme fiscale à effectuer en faveur de la transition, en ciblant les secteurs affectés négativement par les transformations. Afin de s'assurer que les mesures seront ciblées, il faudra parvenir à un consensus au sein de la société civile organisée, comme indiqué précédemment. Parmi les mesures ciblées, les programmes de formation et de reconversion fortement centrés sur les technologies de l'information sont particulièrement pertinents.

Il importe que les politiques ciblées et les mesures connexes reconnaissent qu'il n'existe pas de solution unique valable pour tous. Comme l'affirment les principes directeurs de l'OIT, les politiques et les programmes doivent être conçus en fonction de la situation spécifique des pays, notamment de leur stade de développement et des secteurs économiques, et selon le type et la taille des entreprises. Cela est souvent considéré comme allant de soi et les évaluations d'impact menées par la Commission européenne sont essentiellement axées sur le macro et non le micro. La proposition de la Commission concernant la prochaine génération de ressources propres de l'UE en fournit un bon exemple[33]. Les nouvelles sources de recettes proposées contribueront au remboursement du volet « subventions » du plan de relance NextGenerationEU. Pour financer cet instrument, la Commission, au nom de l'Union européenne, emprunte sur les marchés des capitaux. Ces nouvelles ressources propres devraient également financer le Fonds social pour le climat, conçu (en théorie) pour garantir que la transition vers une économie décarbonée ne laissera personne de côté.

[33] La Commission européenne a proposé d'établir la prochaine génération de ressources propres pour le budget de l'UE en présentant trois nouvelles sources de recettes : la première est fondée sur les recettes tirées du système d'échange de quotas d'émissions (SEQE), la deuxième s'appuie sur les ressources générées par le projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, et la troisième est fondée sur la part des bénéfices résiduels des multinationales qui sera réattribuée aux États membres de l'UE dans le cadre du récent accord OCDE/G20 sur la répartition des droits d'imposition (« Pilier Un »).

6. Les charges supplémentaires induites par la transition

Les nouvelles ressources propres contribueront à rembourser les fonds levés par l'UE pour financer le volet « subventions » du plan NextGenerationEU. Elles devraient également financer le Fonds social pour le climat via le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Si les trois nouvelles sources de recettes proposées par la Commission offrent un moyen raisonnable d'aller de l'avant, il faut rester prudent quant aux répercussions que cela pourrait avoir sur les consommateurs et les groupes vulnérables. Si une hausse de la charge fiscale est inévitable, cela devrait s'accompagner d'une réforme de l'imposition ou de l'instauration de mécanismes compensatoires au niveau national, ou d'une combinaison des deux[34]. À cet égard, une récente étude menée par Ecorys pour le compte de la Commission européenne[35] a passé en revue la littérature économique sur la fiscalité au service de la transition. L'étude a dressé un inventaire des mesures fiscales consistant en des taxes et incitations fiscales, et mis au point une méthode comparative (*benchmarking*) pour évaluer les mesures analysées. Dix d'entre elles ont été retenues comme exemple de bonnes pratiques, compte tenu de leur efficacité environnementale globale et de leur viabilité politique (notamment au regard des conséquences économiques et distributives). La sélection reflétait aussi la diversité des types de mesure.

L'étude montre que les taxes environnementales et les incitations fiscales favorisant l'environnement sont des outils de plus en plus utilisés par les pays pour favoriser une transition écologique vers la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Elle répertorie aussi plus de 260 taxes et incitations fiscales relevant du champ de recherche.

Les études de plus en plus nombreuses disponibles sur le sujet peuvent aider les pays à faire des choix éclairés et à réussir à trouver un bon équilibre entre l'élaboration de mesures fiscales efficaces pour réduire les émissions de GES et la nécessité de prendre en compte les implications politiques plus larges. Parallèlement à cela, l'étude a également souligné que des améliorations sont encore possibles et que les pays ont beaucoup à apprendre les uns des autres. Alors qu'ils disposent de données de plus en plus abondantes qui pourraient les aider à concevoir les taxes plus efficacement, dans bien des cas ils ont toujours recours à des solutions qui constituent un pis-aller ou qui sont moins efficaces. En outre, il y a encore des lacunes importantes dans la recherche, notamment en ce qui concerne les incitations fiscales.

On peut dès lors s'interroger sur la question de savoir dans quelle mesure les décideurs peuvent s'appuyer sur de solides données empiriques lors de la conception de dispositifs spécifiques. L'inventaire des mesures fiscales a mis en évidence la disponibilité limitée d'évaluations *ex post*, tout particulièrement s'agissant des incitations fiscales. Cette information est pourtant essentielle pour appuyer la réflexion des gouvernements qui envisagent un verdissement de leurs régimes fiscaux : peuvent-ils aller plus loin dans les efforts déployés pour réduire les émissions de GES par le biais de taxes ? Dans certains cas, la conception des mesures pourrait servir à d'autres fins, comme la création de recettes ou la réponse à apporter face à des impératifs politiques, plutôt que viser uniquement une réduction des émissions. L'étude conclut que trouver le juste équilibre entre les divers intérêts en jeu, souvent conflictuels, demeurera un défi de taille pour l'élaboration des politiques futures.

[34] P. Von Brockdorff, ECO/561, « Proposition de décision relative aux ressources propres »
[35] https://www.ecorys.com/belgium/our-work/taxation-support-green-transition-overview-and-assessment-existing-tax-practices.

De fait, il s'agit là de la principale difficulté d'une réforme fiscale ainsi que de la mise en place de mesures compensatoires destinées à atténuer les effets négatifs de la transition écologique. Pour aller de l'avant, il pourrait être souhaitable d'adopter l'approche de la carotte et du bâton, où des taxes écologiques sur les activités génératrices d'atteintes à l'environnement et des réglementations plus strictes seraient le bâton ; en revanche, le respect des nouvelles normes environnementales et certifications pour la performance énergétique, les émissions et les polluants ouvrirait droit à des réductions d'impôt. De tels dispositifs tiendraient lieu de carotte, au même titre que l'octroi de prêts à faibles taux d'intérêt ou de subventions pour des investissements verts dans l'agriculture durable, les sources d'énergie renouvelables ou à faible teneur en carbone, les bâtiments économes en énergie, les voies piétonnes, les pistes cyclables et les infrastructures pour véhicules électriques.

Les aides et crédits d'impôt sont d'autres dispositifs permettant stimuler la demande de produits et services verts comme les véhicules électriques, les panneaux solaires ou les énergies renouvelables. Les pouvoirs publics pourront aussi proposer des solutions de financement sous forme d'aides et subventions aux instituts de recherche, aux institutions académiques et aux acteurs privés de la recherche et du développement afin de favoriser l'innovation et développer les technologies transformatrices dans des domaines tels que l'énergie renouvelable, le piégeage du dioxyde de carbone, la gestion des déchets ou l'efficacité énergétique. Mais les pouvoirs publics devront avant tout offrir une compensation aux ménages modestes et aux groupes vulnérables. Les mesures devront être ciblées et corriger les surcoûts induits par la transition (dépenses liées au transport ou à l'énergie par exemple).

Le rapport cité à la note de bas de page n° 34 fait également référence au financement du Fonds social pour le climat de l'UE. Ce Fonds permettra d'assurer une transition socialement équitable et de soutenir les ménages vulnérables, les usagers des transports et les micro-entreprises en finançant des investissements favorisant l'efficacité énergétique, la mise en place de nouveaux systèmes de chauffage et de climatisation et une mobilité plus propre. S'il y a lieu, des aides directes au revenu pourront aussi être fournies de manière temporaire.

Une autre considération pertinente soulignée dans le rapport est que la charge financière induite par les propositions doit être répartie équitablement entre les États membres de l'Union européenne. Le rapport rappelle à ce propos qu'en raison des différences structurelles existant entre les États membres, la transition a des conséquences à géométrie variable.

Selon les Principes directeurs de l'OIT, les gouvernements devraient, en concertation avec les partenaires sociaux :

a) encourager l'adoption de solides politiques du travail pour accompagner les entreprises et les travailleurs dans l'anticipation de l'évolution des besoins du marché du travail dans le contexte d'une transition vers des économies écologiquement durables en améliorant l'accès aux emplois, l'employabilité et la formation ;

b) accorder une attention particulière aux travailleurs sans emploi et aux travailleurs dont les emplois sont menacés dans les communautés et les secteurs affectés par le changement climatique, la dégradation des ressources ou les évolutions structurelles, y compris les travailleurs de l'économie informelle ;

c) favoriser une prestation efficace et effective de services de l'emploi répondant aux besoins des entreprises et des travailleurs dans la transition vers des économies écologiquement durables et qui permette de toucher les personnes exclues du marché du travail formel ;

d) élaborer et encourager, via les services publics de l'emploi et d'autres prestataires privés de services de l'emploi, des activités de formation adaptées aux besoins, en lien direct avec des professions précises et les opportunités d'entrepreneuriat dans l'économie verte ;

e) adapter et renforcer les services publics de l'emploi afin de consolider leur rôle en tant qu'acteurs de la transition. Ils devraient proposer des informations, des conseils, des services de mise en relation et des formations. Ces prestations peuvent être améliorées au moyen de méthodes innovantes pour établir le contact avec les demandeurs d'emploi ;

f) envisager de soutenir des programmes de travaux publics et de création d'emplois, y compris des initiatives alliant des objectifs de réduction de la pauvreté et de protection des écosystèmes, et des actions destinées aux travailleurs affectés par la transition vers des économies écologiquement durables, notamment par les conséquences du changement climatique, qui ont été licenciés du fait des évolutions structurelles ou technologiques ;

g) envisager l'introduction de politiques actives de l'emploi, y compris, entre autres, des subventions ciblées avec précision qui permettent aux travailleurs d'accéder à l'instruction et d'acquérir les compétences leur permettant d'améliorer leur employabilité grâce à l'expérience professionnelle et à la formation en cours d'emploi.

Les mesures ci-dessus pourraient contribuer à atténuer la charge financière pour les particuliers et les ménages qui subiront les coûts de la transition. De telles mesures pourraient être déployées dans tous les pays européens, bien que cela puisse représenter un énorme défi si la société civile n'a pas son mot à dire (ou si peu) dans l'élaboration des politiques du marché du travail, ou encore en l'absence d'engagement de la part des gouvernements en faveur de politiques actives de l'emploi. Le rapport précité se félicite enfin de ce que la répartition des moyens du Fonds social pour le climat à l'échelle nationale s'effectuera sur la base de la richesse relative de chaque pays et région. Il souligne qu'il est toutefois absolument indispensable que les initiatives proposées soient mises en œuvre de manière équitable dans l'ensemble de l'Union européenne, en prenant en considération les différences au niveau de chaque pays, région par région, particulièrement pour les secteurs à forte intensité de carbone.

Cela est d'autant plus pertinent que l'impact de la transition et l'application d'instruments tels que ceux mentionnés ci-dessus aux pays (à l'échelle de l'Europe tout entière bien évidemment) et aux ménages vont varier en fonction du niveau de développement atteint par chaque pays et du niveau de revenu des ménages. S'agissant de ces derniers, cela dépendra aussi des revenus supplémentaires ou des transferts en nature reçus via la sécurité sociale ou des mesures de soutien ad hoc ciblant les ménages modestes ou les publics vulnérables.

Les effets distributifs de politiques telles que la tarification du carbone par exemple (pour réduire les émissions) doivent être évalués en amont, avant la généralisation du dispositif à l'ensemble de l'Europe. À titre d'illustration, il peut être utile de se référer à la proposition de la Commission européenne concernant la création de nouvelles ressources propres afin de générer des recettes pour financer l'instrument NextGenerationEU et le Fonds social pour le climat. La formule proposée, à savoir qu'une partie des recettes tirées du système d'échange de quotas d'émissions – soit une ressource jusqu'alors essentiellement nationale – devienne une ressource propre de

l'UE, est nécessaire pour générer des fonds comme expliqué plus haut. Cependant, l'enjeu ici est de savoir comment ces recettes seront réinvesties au profit des populations « à bas revenus » et de façon à ce que les groupes les plus vulnérables en soient les principaux bénéficiaires. Dans l'absolu, l'impact de cette proposition sur des secteurs tels que le marché immobilier devrait être évalué pays par pays ou région par région, étant donné que les règles d'aménagement et d'urbanisme varient selon les territoires. Le coût des solutions d'efficacité énergétique pourrait entraîner une hausse des prix de l'immobilier et affecter tout particulièrement les ménages à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

Il convient de souligner que les effets de la transition sur le logement doivent figurer en bonne place sur la liste des mesures visant à atténuer les impacts[36]. La Charte sociale européenne dispose que les Etats parties doivent garantir le droit à un logement adéquat à tout le monde[37]. Ils doivent en particulier faciliter l'accès au logement de différents groupes d'individus vulnérables comme les personnes ayant de faibles revenus, les personnes sans emplois, les familles monoparentales, les jeunes, les personnes handicapées y compris les personnes ayant des problèmes de santé mentale[38].

Rappelons ici que l'instrument NextGenerationEU de l'UE vise aussi à embrasser les transitions verte et numérique tout en mettant l'accent sur la restauration du tissu social. Le Fonds pour une transition juste – et au premier chef les mesures axées sur la rénovation de l'habitat – pourrait également contribuer à améliorer les conditions de vie et à lutter contre la pauvreté grâce à des mesures soigneusement calibrées et ciblées, conciliant les objectifs sociaux et les objectifs d'atténuation du changement climatique.

Le renforcement du Fonds pour une transition juste, grâce à un financement supplémentaire de 32,5 milliards d'euros provenant du plan de relance, outre 10 milliards d'euros provenant du budget 2021-2027 et 10 milliards d'euros au titre des prêts accordés par la Banque européenne d'investissement, vise à mobiliser au moins 150 milliards pour les investissements dans la transition juste. L'augmentation des financements est une opportunité autant qu'un impératif. En effet, les investissements publics dans la relance devront aussi inclure des mesures destinées à améliorer les conditions de vie de la population : le financement de l'offre de logements abordables doit faire partie intégrante du processus.

Enfin, pour revenir à la proposition relative au système d'échange de quotas d'émissions (SEQE), un mécanisme temporaire d'ajustement solidaire est prévu pour garantir une contribution équitable de tous les États membres à la ressource propre. On appliquera en particulier une limite supérieure et une limite inférieure aux contributions à la ressource propre fondée sur l'échange de quotas d'émissions, en relation avec la clé liée au revenu national brut. Cela évitera que certains États membres contribuent au budget de l'UE de manière disproportionnée par rapport à la taille de leur économie pendant la période de transition vers des économies plus durables.

L'Union européenne fait assurément preuve de créativité dans la mise au point de mesures de solidarité visant à favoriser la cohésion sociale et à réduire les inégalités. La question des inégalités reste pourtant d'actualité au sein de l'UE. De fait, les inégalités ont augmenté dans certains pays au cours des dernières décennies, en raison de facteurs tels que la mondialisation, l'évolution technologique, la politique fiscale et la crise économique. Ces inégalités freinent la

[36] https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/housings-role-in-europes-green-transition/.
[37] Conclusions 2003, France
[38] Conclusions 2003, Italie

croissance économique et peuvent se traduire par des conflits sociaux, une réduction de la participation sociale et une montée de l'exclusion[39].

En réaction, l'UE a décidé en 2017 la mise en place du Socle européen des droits sociaux, qui se réfère explicitement à la Charte sociale européenne comme outil reconnaissant une gamme complète de droits sociaux, afin de s'attaquer aux inégalités dans des domaines essentiels et renforcer par là même le modèle social européen. Les grands volets du socle se déclinent comme suit : égalité des chances et accès au marché du travail ; conditions de travail équitables ; protection et insertion sociales. La Charte sociale européen étend ces objectifs à l'ensemble de l'Europe, y compris aux Etats non-membres de l'UE, bien que son implémentation pourrait être davantage développée. Cela dit et comme indiqué plus haut, la question du financement nécessaire pour soutenir la transition dans les pays européens non membres de l'UE doit être abordée de toute urgence, en s'interrogeant sur le point de savoir si le financement doit être subordonné au respect des droits sociaux fondamentaux.

7. Les effets de la transition selon les pays et au sein de chaque pays

À la lumière des considérations qui précèdent, il convient d'examiner deux aspects clés en ce qui concerne les effets distributifs de la transition vers la neutralité climatique et l'application d'un taux de tarification du carbone plus élevé. On s'intéressera d'abord aux répercussions pour les pays européens, puis en leur sein.

Dans le cadre de l'Union européenne, cet exercice nécessitera aussi une évaluation du projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui vise à réduire le risque de fuite de carbone dans l'UE en fixant un prix carbone pour les importations, correspondant à ce qui aurait été payé si les marchandises avaient été produites dans l'UE. Ce mécanisme, jugé pleinement conforme aux règles de l'OMC par la Commission européenne, s'appliquera à une sélection ciblée de secteurs.

Le MACF a une composante symétrique, c'est-à-dire qu'il porterait à la fois sur les importations et les exportations. Les produits importés dans l'UE seraient soumis à une taxe reflétant leur « teneur en carbone » – c.-à-d. les émissions de CO_2 engendrées par leur production (la taxe étant calculée de façon à ce que le prix global de ces émissions soit identique à celui du carbone européen). À l'inverse, les produits exportés vers d'autres pays bénéficieraient d'un rabais reflétant la différence entre le prix du carbone payé pour leur production en Europe et le prix du carbone sur le marché de destination. Un MACF symétrique permettrait de garantir des conditions de concurrence équitables entre producteurs, étant donné les différences de prix du carbone selon le pays de production. À l'évidence, une évaluation du fonctionnement du MACF dans chaque pays doit faire partie intégrante de la procédure destinée à détecter et corriger tout effet distributif négatif éventuel de la tarification du carbone pendant la phase de transition[40].

[39] https://www.eurofound.europa.eu/topic/inequality.
[40] P. Von Brockdorff, ECO/561, « Proposition de décision relative aux ressources propres »

Pour évaluer les incidences probables sur les pays et les ménages, il faut examiner quelles pourraient être les conséquences pour les uns et pour les autres d'une augmentation du prix du carbone, aussi bien du côté de l'offre que du côté de la demande[41].

En termes d'offre, il ne fait aucun doute que le coût de l'investissement nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne (ou par l'Accord de Paris dans le cas des pays européens non-membres de l'UE) va considérablement varier. Et les taux d'inflation élevés, comme c'est le cas actuellement, viennent encore compliquer l'équation.

Cependant, le passage à une économie neutre pour le climat pourra s'avérer moins difficile pour certains pays qui auront déjà consenti d'importants investissements dans les énergies renouvelables et les transports durables ou déjà entrepris le démantèlement d'anciennes installations polluantes. À noter également que les profils d'émissions des pays diffèrent, parfois très sensiblement. En effet, certains pays ont davantage d'émissions dans des secteurs dont la décarbonation est relativement peu coûteuse. Les vieilles installations polluantes, telles des centrales électriques promises à la fermeture de toute façon, en sont un bon exemple. En pareil cas, la réduction des émissions aura un coût bien moindre que dans des installations plus récentes ayant des valeurs résiduelles beaucoup plus élevées.

En ce qui concerne les ménages, ils pourront aussi être pénalisés par des facteurs liés à l'offre, tels que les mutations du marché du travail et les variations des revenus du travail ou des revenus de transferts, ainsi que des revenus du capital, pendant la période de transition vers la neutralité carbone. Ces changements affecteront différemment les diverses catégories de ménages. Alors que les hauts revenus et, dans une moindre mesure, les revenus moyens devraient pouvoir s'accommoder d'éventuelles nouvelles hausses du coût de la vie occasionnées par la transition, on ne saurait en dire autant des ménages à bas revenus et des publics vulnérables, qui dépendent de revenus fixes et vont inévitablement avoir besoin d'une aide au revenu durant la transition.

En termes de demande, il existe des différences manifestes entre pays sous l'angle du revenu par habitant, au niveau national comme au niveau régional. Or un prix du carbone plus élevé devrait faire peser une charge plus lourde sur les ménages les plus pauvres par rapport à la dépense de consommation nationale. On s'attend aussi à observer un impact différencié des évolutions des prix à la consommation induite par cette augmentation du prix du carbone selon les groupes sociaux. La tarification du carbone va inévitablement renchérir le coût des biens et services à forte intensité d'émissions, comme l'essence et les combustibles de chauffage, par rapport aux biens et services ayant une empreinte carbone plus faible. Cela aura des conséquences inégales selon les ménages, étant donné que les habitudes de consommation diffèrent. Les ménages les plus modestes consacrent généralement une part plus importante de leur revenu à l'énergie et verront en conséquence leur consommation devenir relativement plus onéreuse. Partant, la tarification du carbone ou un ajustement à la hausse des prix du carbone frappera davantage les plus pauvres, qui seront beaucoup plus touchés que les ménages à revenus moyens et *a fortiori* que les hauts revenus. D'où la nécessité de mettre en place une aide au revenu ciblée et des mesures compensatoires.

Dans une étude citée à la note de bas de page n° 33, les auteurs examinent les effets distributifs d'un prix du carbone plus élevé entre pays. Il est clair que si l'on veut atteindre les objectifs fixés

[41] Voir Fredriksson G. *et al.*, «*Winners and Losers of Energy and Climate Policy – How Can the Costs Be Redistributed?* », CESIFO Forum, 2021.

par l'UE – ou par l'Accord de Paris pour les autres pays européens –, il faut aussi tenir compte des effets distributifs entre pays des politiques visant à parvenir à une réduction accrue des émissions moyennant la tarification du carbone. Pour simplifier l'analyse, les auteurs ont fait l'hypothèse d'un prix unique du carbone appliqué de manière uniforme, couvrant tous les secteurs et pays de l'UE et augmentant au fil du temps pour atteindre les objectifs de l'UE.

Le prix plus élevé du carbone va évidemment inciter les pays à abaisser leurs émissions, mais comme expliqué plus haut, cette démarche pourra s'avérer moins coûteuse pour certains que pour d'autres. Comme l'expliquent les auteurs, cela tient en partie au fait que les possibilités de réduction diffèrent au sein d'un secteur donné. Par exemple, certains États membres peuvent encore fermer des installations polluantes ayant excédé leur durée de vie économique, tandis que d'autres vont devoir réaliser d'importants investissements supplémentaires pour réduire les émissions dans le même secteur. Cependant, les possibilités de réduction diffèrent aussi d'un secteur à l'autre.

Dans les États membres de l'UE ayant un niveau d'industrialisation relativement élevé, la part des émissions industrielles – coûteuses à abaisser – est importante, tandis que d'une manière générale les émissions du secteur de l'énergie sont relativement plus élevées dans les pays moins industrialisés. Or réduire ces émissions est souvent moins cher. Compte tenu de cette différence, les auteurs concluent que le prix du carbone soulèvera des enjeux bien plus épineux pour certains États membres que pour d'autres, dans la mesure où le coût du carbone représentera une part plus importante de leur dépense de consommation nationale. *En Pologne par exemple (où les émissions par habitant s'élèvent à 10,4 tonnes), les ménages se verront davantage pénalisés par un prix du carbone fixé à 60 euros qu'en Allemagne (émissions par habitant : 10,1 tonnes), par rapport à leurs dépenses de consommation (en 2020, la consommation individuelle réelle par habitant était inférieure à 9 000 euros en Pologne et atteignait presque 23 000 euros en Allemagne).*

En moyenne, par conséquent, les États membres les plus pauvres seront probablement plus affectés par la transition vers la neutralité carbone que les plus industrialisés, et cet argument est assurément extrapolable, *mutatis mutandis*, à d'autres pays hors Union européenne. La transition aura donc des effets distributifs manifestes, qui se feront sentir non seulement entre pays, mais aussi au sein de chaque pays. Pour déterminer ces effets distributifs, les auteurs utilisent une approche fondée sur les dépenses et les revenus.

En termes de dépenses, un prix du carbone plus élevé rendra les biens et services à forte intensité d'émissions (comme les carburants et les combustibles utilisés pour le chauffage, la climatisation ou la réfrigération) plus chers que ceux ayant une empreinte carbone plus faible. Cela aura des effets inégaux sur les ménages, puisque leurs habitudes de consommation diffèrent. Les ménages les plus modestes, qui consacrent généralement une part plus importante de leur revenu à l'énergie, verront ainsi leur consommation devenir relativement plus onéreuse. Par conséquent, une hausse du prix du carbone alourdit davantage le poids des dépenses de consommation des ménages les plus pauvres.

Les ménages subissant de plein fouet la hausse des prix du carburant et de l'énergie, l'incidence sur les revenus est également à prendre en considération, de même que les effets secondaires du renchérissement du carburant et de l'énergie, parmi lesquels l'augmentation presque inévitable du prix des produits de consommation quotidienne. On peut en fait distinguer deux effets : l'effet revenu et l'effet de substitution, c'est-à-dire les deux composantes de l'effet prix

(soit la baisse de la quantité demandée d'un produit lorsque son prix augmente). L'effet revenu intervient lorsqu'un changement de prix modifie le revenu réel d'un consommateur, et l'effet de substitution se produit lorsque les consommateurs optent pour un substitut. Dans le cas des ménages les plus modestes, cela pourrait les conduire à choisir des produits de qualité moindre par rapport à ceux qu'ils achètent habituellement. Dans cette hypothèse, les pouvoirs publics devront agir pour éviter ces effets de substitution. Si cette tendance prenait de l'ampleur, cela entraînerait en effet inévitablement une baisse de la qualité de vie des ménages les plus pauvres et pourrait aussi avoir des répercussions négatives sur leur santé, résultant de la consommation d'aliments de mauvaise qualité ou malsains.

Cela étant, il faut tenir compte du fait que les ménages modestes perçoivent comparativement davantage de revenus de transfert, qui sont moins affectés par la tarification du carbone, tout particulièrement si les transferts sont indexés sur l'inflation. En revanche, les ménages aisés vont probablement payer davantage, en termes absolus comme en termes relatifs. Ils tirent en effet une plus grande part de leurs revenus du capital et du travail, dont les rendements devraient baisser du fait de la hausse du prix du carbone.

Il s'ensuit que les ménages à bas revenus pourraient être mieux protégés contre les effets de l'augmentation du prix du carbone, pour autant : i) que les politiques fiscales soient progressives et le demeurent ; ii) que des transferts suffisants, basés sur une politique fiscale progressive, soient en place ; et iii) que les salaires soient indexés sur l'inflation, grâce à une couverture plus large de la négociation collective. Un système reposant sur une imposition progressive présente certes des avantages et des inconvénients, mais on ne saurait envisager un changement de politique dans un contexte de transition écologique (ou tout autre contexte d'ailleurs), tout spécialement lorsque les intérêts des ménages les plus pauvres de la société apparaissent prioritaires. Le même argument vaut pour les transferts de revenus, qui visent à soutenir les ménages les plus pauvres en tout temps, notamment lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés financières ou en période de transition.

L'indexation des salaires est aussi un moyen de soutenir les ménages quand les prix des biens et services s'envolent. En bref, l'indexation des salaires est l'ajustement automatique du montant des salaires et des pensions en fonction de la variation des prix des biens de consommation et des services. L'indexation des salaires évite toute perte de pouvoir d'achat due à l'inflation. L'indexation fait donc office de tampon contre l'inflation pour les ménages, tout particulièrement pour les plus pauvres qui, en l'absence d'indexation, n'auraient pas les moyens d'acheter des produits essentiels. Les employeurs ne sont jamais favorables à l'indexation des salaires, qui suppose des coûts plus importants indépendamment des résultats financiers. Cela étant, l'indexation des salaires, qui constitue une pomme de discorde dans les négociations collectives[42], permet incontestablement de protéger le revenu réel en période de transition, surtout face à un processus aussi complexe que la transition écologique.

[42] L'article 6 de la Charte dispose que tous les travailleurs et employeurs ont le droit de négocier collectivement. L'exercice du droit de négociation collective et du droit à l'action collective, garantis par l'article 6§2 et 6§4 de la Charte, est essentiel à la réalisation d'autres droits fondamentaux protégés par la Charte, tels que le droit à des conditions de travail équitable (Article 2), le droit à la sécurité et à l'hygiène au travail (Article 3), le droit à une rémunération équitable (Article 4), le droit à l'information et à la consultation (Article 21), le droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail (Article 22), le droit à la protection en cas de licenciement (Article 24), le droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur (Article 25), le droit à la dignité au travail (Article 26), le droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise

Les Hayekiens[43] s'opposeraient bien sûr à la fois à l'impôt progressif et à l'indexation des salaires en faisant valoir que cela va à l'encontre du principe de récompense de l'effort économique et de l'investissement. C'est un peu vrai, mais au fil des années l'Europe n'a cessé d'œuvrer en faveur d'une économie sociale de marché et il va de soi que des institutions européennes telles que la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Europe devraient veiller à ce que les membres de l'UE ou du Conseil de l'Europe appliquent ce modèle aussi fidèlement que possible. Cela ne se fera certes pas sans difficultés, étant donné que dans certains États membres de l'UE, et plus encore dans les pays européens non membres de l'UE, la représentation de la société civile et la couverture de la négociation collective restent relativement faibles.

La directive de l'UE relative à des salaires minimaux adéquats revêt une importance particulière dans le contexte de l'Union européenne[44]. Elle met en exergue le rôle essentiel des négociations collectives en vue de la fixation des salaires. C'est en effet un outil puissant pour garantir que les travailleurs puissent bénéficier de salaires minimaux adéquats. La directive vise aussi à étendre la couverture de la négociation collective. C'est pourquoi les colégislateurs ont convenu que les États membres devraient favoriser le renforcement des capacités des partenaires sociaux à s'engager dans des négociations collectives, y compris la protection des représentants des travailleurs.

Il y a lieu de rappeler qu'au sein de l'Union européenne, il existe de fortes disparités entre les États membres concernant la couverture des travailleurs par les conventions collectives et le niveau des salaires minimums. Cela est dû en partie à la grande diversité des modèles de marché du travail et aux différents niveaux de revenu dans les États membres.

La directive relative à des salaires minimaux adéquats entend contribuer à atteindre le but d'obtenir des conditions de vie et de travail décentes en Europe en mettant l'accent sur les conditions de travail équitables, à savoir que les travailleurs ont droit à un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent. C'est ce que dispose le principe n° 6 du Socle européen des droits sociaux[45]. Le Socle européen des droits sociaux a fait l'objet d'une proclamation interinstitutionnelle par laquelle les institutions de l'UE s'engageaient à mettre en œuvre 20 grands principes en matière de politique sociale, comme on l'a vu précédemment. Ces principes reposent sur le dialogue social et sur la participation des représentants des travailleurs à des négociations sur des sujets qui les concernent, y compris des questions telles que l'indexation des salaires (principe 8 du socle). Comme indiqué plus haut, le Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle de premier plan dans la mise en place d'un cadre similaire pour les pays européens non-membres de l'Union européenne en renforçant le mécanisme de la Charte sociale européenne qui offre un cadre similaire pour les pays européens n'appartenant pas à l'UE[46].

---

et facilités à leur accorder (Article 28) et le droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs (Article 29).

[43] Groupe de discussion à l'université de Chicago dédié aux idées et politiques libertaires.

[44] https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/adequate-minimum-wages/.

[45] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_fr.

[46] Voir le Préambule de la Charte sociale révisée de 1996 : « … les Etats membres du Conseil de l'Europe sont convenus d'assurer à leurs populations les droits sociaux spécifiés dans ces instruments afin d'améliorer leur niveau de vie et de promouvoir leur bien-être ». La Charte contient également le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Article 30). Comme indiqué dans le présent rapport, les ménages ayant de faibles revenues et les groupes vulnérables doivent être protégés pendant la transition verte (et leur exclusion doit être évitée) sans quoi il existe un risque réel d'accroissement des inégalités de revenus.

Selon les données disponibles, l'indexation des salaires et des transferts (comme les pensions) peut protéger les plus démunis et contribuer à compenser l'impact sur les ménages à bas revenus de la hausse des prix à la consommation causée par la tarification du carbone[47]. Cela doit être pris en compte dans toute politique ou mesure visant à atténuer l'incidence d'un relèvement du prix du carbone. Par conséquent, dans l'hypothèse où les transferts à destination des ménages à bas revenus seraient indexés sur l'inflation, les mesures d'aide complémentaires ou de soutien ciblé devraient être conçues conformément à cette méthode.

Cela étant, l'indexation (des salaires ou du prix) peut produire des résultats mitigés[48]. Dans les économies frappées par des chocs, l'indexation peut déstabiliser la production et créer une dynamique inflationniste. Elle peut aussi provoquer une détérioration de la répartition des revenus en la rendant plus inégalitaire en période de réforme économique. En revanche, l'indexation peut contribuer à stabiliser les conditions monétaires, notamment en présence de chocs affectant le cycle économique.

Cela peut aussi contribuer à améliorer la viabilité des politiques d'ajustement et de stabilisation sur le plan politique, si l'indexation est vue comme un signal montrant que le gouvernement se soucie du bien-être des personnes aux bas revenus. Ce dernier point est assurément important et les responsables de l'élaboration des politiques devraient le garder à l'esprit lors de la mise en place de mécanismes d'indexation destinés à réduire la montée des inégalités en Europe.

Il y a lieu de noter que les inégalités en Europe (en termes de conditions socio-économiques) ne cessent d'augmenter, lentement mais sûrement, depuis le milieu des années 80[49]. Avec l'adoption croissante de politiques orientées vers le marché dans des secteurs tels que l'éducation et la santé, les divergences en matière de qualité et d'accessibilité des services sociaux se sont également accrues. Les préoccupations relatives aux inégalités se sont intensifiées au lendemain de la crise financière de 2008, et les inégalités ont maintenant atteint des niveaux qui mettent en péril la démocratie en Europe. Nous en avons des exemples en Hongrie, en Albanie et en Bosnie-Herzégovine.

Une étude d'Eurofound (voir note de bas de page n° 39) montre une autre tendance inquiétante : s'agissant de l'égalité des prestations et des protections offertes en matière de santé afin de garantir la capacité des citoyens à exercer leurs droits fondamentaux, la situation a sensiblement empiré dans 16 pays européens (47 %) ; elle ne s'améliore que dans 5 pays (15 %) et reste fondamentalement inchangée dans 13 autres. Un nombre grandissant de citoyens ne peuvent pas exercer leurs droits politiques fondamentaux en raison de l'insuffisance de l'offre de soins. Les pires contrevenants en la matière sont des pays comme la Hongrie, la Lituanie, la Macédoine, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et l'Espagne. La connection entre les droits politiques et les soins de santé est particulièrement importante comme l'indique la Constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé adopté il y a 70 ans : « La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale ». Plusieurs décennies après, ces propos sont toujours aussi pertinents et sont reflétés dans l'article 11 de la

[47] https://www.ipe.com/weighing-up-the-benefits-of-indexation/26752.article.
[48] https://documents1.worldbank.org/curated/en/557411468767378442/pdf/multi-page.pdf.
[49] https://carnegieeurope.eu/2019/02/04/are-increasing-inequalities-threatening-democracy-in-europe-pub-78270.

Charte sociale européenne qui a été accepté par presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe pour garantir l'universalité et l'indivisibilité de (tous) les droits humains[50].

Cette étude montre que les conditions socio-économiques se dégradent dans un certain nombre de pays européens, qu'ils soient ou non membres de l'UE. Il importe de renverser cette tendance pour éviter que la transition écologique ne se traduise par l'accentuation des inégalités en Europe. La nécessité de dépenser davantage dans les domaines de l'éducation et de la santé est également mise en exergue. Toutefois, comme indiqué précédemment, dans les circonstances économiques actuelles cela représente un énorme défi pour tous les pays européens. Outre un accroissement de l'investissement public, il faut appliquer des principes tels que ceux énoncés dans le Socle européen des droits sociaux et la Charte sociale européenne. Le plus tôt sera le mieux. Cela requiert notamment un système fiscal progressif pour protéger autant que possible les ménages à bas revenus contre les effets négatifs de la transition écologique.

Conclusions et recommandations

La transition vers une économie plus verte et plus durable affectera inégalement les pays et les ménages européens. Les populations à faibles revenus et les groupes vulnérables seront vraisemblablement les plus durement touchés par les impacts de la transformation écologique, à moins que des mesures d'aide au revenu ne soient mises en place. Les effets de la transition écologique affecteront aussi sans doute tous les pays, qu'ils soient riches ou pauvres.

Certains des pays les plus pauvres pourront néanmoins opérer leur transition en mettant en œuvre des possibilités de réduction des émissions relativement peu coûteuses, mais il n'y a pas de solution universelle. Les pays les plus riches doivent aussi faire face à des défis titanesques, leurs secteurs industriels étant encore largement tributaires des combustibles fossiles. En revanche, les ménages dans les pays les plus riches connaîtront sans doute des hausses du prix du carbone moins élevées que celles subies par les ménages des pays les plus pauvres, où les investissements dans les énergies renouvelables sont encore à la traîne. Ces considérations doivent être prises en compte lors de l'évaluation de l'impact distributif de la transition selon les pays.

Pour ce qui est de l'effet distributif au sein des pays, outre l'incidence du prix plus élevé du carbone, il risque aussi d'y avoir des effets de second tour induits par l'ajustement au prix du carbone. Les groupes vulnérables et à faible revenu seront inévitablement affectés par la transition et l'ensemble de propositions de l'UE concernant un Fonds social pour le climat vise à protéger ces populations contre les conséquences de la transition. Cependant, comme expliqué

[50] Le droit à la protection de la santé garantie par l'article 11 complémente les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme – tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'Homme – en imposant une gamme d'obligation visant à garantir sa jouissance effective. Les droits touchant à la santé compris dans les deux traités sont intrinsèquement liés, puisque « la dignité humaine est la valeur fondamentale et le cœur du droit positif européen des droits de l'Homme – que ce soit sous la Charte sociale européenne ou sous la Convention européenne des droits de l'Homme – et les soins de santé sont un prérequis à la préservation de la dignité humaine ». Le droit à la protection de la santé doit être protégé non seulement en théorie mais aussi en pratique. L'implémentation de la Charte exige que les Etats parties prennent non seulement des mesures juridiques mais aussi pratiques pour assurer la disponibilité des ressources et des processus opérationnels nécessaire à la pleine effectivité des droits susmentionnés. Le respect de l'intégrité physique et psychologique est une partie intégrante du droit à la protection de la santé garantie par l'article 11.

précédemment, l'adoption de bonnes pratiques visant à éviter tout creusement des inégalités de revenus contribuera aussi à amortir l'impact.

L'existence d'un dialogue social effectif revêt une importance fondamentale et débouche sur des politiques et des mesures soigneusement conçues, basées sur un système d'imposition progressif et des transferts à destination des ménages à bas revenus et des groupes vulnérables. L'impôt progressif et des systèmes ciblés de protection sociale sont en place dans plusieurs pays européens. Adopter et renforcer ces politiques et mesures, fondées sur des bonnes pratiques et sur la redistribution équitable des ressources, est considéré comme la voie à suivre pour éviter l'aggravation des inégalités et l'exclusion sociale. Cela étant, compte tenu de la difficile conjoncture économique actuelle, cette tâche est ardue pour plusieurs pays européens dont les ressources financières sont mises à rude épreuve en raison des subventions accordées pour amortir en partie, voire en totalité, l'effet de la hausse des prix de l'énergie et des matières premières.

Les principales recommandations sont énumérées ci-dessous :

i) une étude d'impact pays par pays, ou région par région, des effets de la transition écologique fournit un diagnostic plus exact et permet des interventions plus efficaces ;
ii) des mesures ciblées de soutien du revenu, mettant l'accent sur une imposition progressive, sont une composante essentielle du train de mesures visant à accompagner la transition et à prévenir l'exclusion sociale, en évitant que les inégalités de revenus ne se creusent davantage ;
iii) la mise à disposition de moyens financiers suffisants pour réaliser des études de diagnostic et soutenir les programmes sociaux visant à protéger les ménages à bas revenus et les groupes vulnérables contre les conséquences de la transition écologique est une condition de la réussite du processus. Ceci vaut principalement pour les pays européens non-membres de l'UE. La BERD et la CEB pourraient être des sources de financement possibles ;
iv) le dialogue social, de même qu'une démocratisation accrue (dans certains pays, aller vers plus de démocratie pourrait nécessiter des changements politiques substantiels), est incontournable pour élaborer des politiques en faveur d'une transition juste et des politiques actives du marché du travail (jugées indispensables pour soutenir la transition) associant les partenaires sociaux et les ONG à la prise de décision ;
v) une coopération en Europe, avec comme chefs de file la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, est vitale pour préserver la cohésion sociale pendant la transition. La guerre d'agression contre l'Ukraine menace de faire dérailler le processus en reléguant au second plan les engagements pris. Seule retombée positive de cette guerre : la nécessité grandissante pour l'Europe de tendre vers un but commun en se mobilisant sur plusieurs fronts, y compris dans la transition vers une économie verte.