

**Réussir la transition écologique en luttant contre la pauvreté :
la relance durable et juste comme un espace à quatre dimensions**

Olivier De Schutter

Novembre 2021

 **UCLouvain**



Institute for Interdisciplinary Research in Legal sciences (JUR-I)
Centre for Philosophy of Law (CPDR)

La Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO) a été constituée au sein du Centre de philosophie du droit, centre de recherches localisé au sein de l'Institut pour la recherche interdisciplinaire en sciences juridiques (JUR-I) de l'Université de Louvain, par des chercheurs soucieux de réfléchir le développement contemporain des droits fondamentaux à l'aide d'outils d'autres disciplines, notamment l'économie et la philosophie politique. La CRIDHO travaille sur les rapports entre les mécanismes de marché et les droits fondamentaux, aussi bien au niveau des rapports interindividuels qu'au niveau des rapports noués entre Etats dans le cadre européen ou international.

CRIDHO Working Papers

Tous droits réservés.

Aucune partie de ce document ne peut être publiée, sous quelque forme que ce soit, sans le consentement de l'auteur.

The Interdisciplinary Research Cell in Human Rights (CRIDHO) has been created within the Centre for Legal Philosophy (CPDR), a research centre located in the Institute for Interdisciplinary research in legal science (JUR-I) of the University of Louvain, by scholars seeking to understand the development of fundamental rights by relying on other disciplines, especially economics and political philosophy. The CRIDHO works on the relationship between market mechanisms and fundamental rights, both at the level of interindividual relationships as at the level of the relationships between States in the European or international context.

CRIDHO Working Papers

All rights reserved

No part of this paper may be reproduced in any form without consent of the author

Réussir la transition écologique en luttant contre la pauvreté : la relance durable et juste comme un espace à quatre dimensions

Olivier De Schutter

Ce texte est paru dans la Revue Droits fondamentaux et pauvreté, n°4 (2021) (revue en ligne gratuite : <https://droitpauvrete.be/>)

I. Introduction

1. La réaction des gouvernements à la pandémie du Covid-19 a été remarquable à deux égards. D'abord, afin de préserver des vies, ils ont mis en coma artificiel une partie de l'économie, pendant de nombreux mois: pour la première fois en temps de paix, leur action a été guidée par d'autres priorités que la recherche de la croissance. Ensuite, ces mesures ayant amené la pire récession depuis la Grande Dépression de 1929, ils ont injecté des montants considérables dans l'économie (près de 16.000 milliards de dollars US à l'échelle mondiale), afin de soutenir les entreprises en difficulté, de renforcer la protection sociale, ou de développer des infrastructures pour accélérer le retour à la croissance. Les déficits publics ont explosé, mais là encore, les considérations budgétaires ont été mises de côté afin de soutenir les ménages et les acteurs économiques les plus affectés. Des tabous majeurs sont tombés. Un nouveau paradigme se dessine, dans l'improvisation.

2. Ce retour de l'État dans l'économie est un fait majeur. Il montre que nous avons appris des erreurs commises suite à la grande crise financière de 2008-2020, lorsque des plans d'austérité avaient été imposés dans l'urgence, afin de pallier l'explosion des dettes publiques suite au renflouement des banques, avec des effets procycliques dévastateurs. Mais l'équation à laquelle nous sommes confrontés est bien plus complexe, et ne se ramène nullement à un débat entre "relance par la demande" d'un côté, et "responsabilité fiscale" de l'autre. Car, tandis que nous débattons de la sortie de la crise économique, la crise écologique s'étend: la biodiversité s'effondre plus vite qu'à aucun moment de l'histoire de l'humanité¹; les émissions de gaz à effet de serre continuent de croître à l'échelle mondiale, alors que nous devons parvenir à la neutralité carbone en 2050 si nous voulons éviter les pires conséquences des ruptures climatiques²; les sols se dégradent et

¹ IPBES/7/10/Add.1, p. 3.

² Valérie Masson-Delmotte et al., éd., *Global Warming of 1.5°C: an IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty* (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 2018).

sont de moins en moins en mesure de fonctionner comme puits de carbone et réservoirs de biodiversité³.

Si nous voulons garder le cap de l'objectif à long terme qui consiste à construire des économies durables, résilientes et inclusives, capables non seulement d'éradiquer la pauvreté mais aussi de demeurer dans les limites planétaires, la simple quête de la croissance ne peut constituer la réponse. Il ne suffit plus d'improviser: un nouveau modèle de développement est à inventer, qui ne fasse plus dépendre la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement de la création de la richesse monétaire. C'est d'ailleurs la combinaison de ces objectifs – réduire la pauvreté d'une part, accélérer la transformation vers des sociétés respectueuses de la biodiversité et bas-carbone d'autre part – qui est au cœur des Objectifs de développement durable, traduisant l'Agenda 2030 de Développement durable.

II. Transition écologique et justice sociale

3. Nous pouvons résoudre cette équation. Les objectifs de réduction de la pauvreté et de réduction de l'empreinte écologique, au lieu qu'ils soient en concurrence, peuvent être complémentaires et se renforcer mutuellement. Au 20^e siècle, on se représentait la croissance de la richesse monétaire (mesurée en augmentation du PIB) comme une condition préalable à la réduction des inégalités, à l'éradication de la pauvreté et à la réparation des dommages causés à l'environnement. Cette approche reposait sur le phantasme d'une croissance économique entièrement découplée de la ponction sur les ressources et de l'augmentation des déchets et de la pollution; le mythe d'un tel découplage est à présent déconstruit⁴. Elle a conduit, en outre, à rechercher la croissance par la libéralisation du commerce, par la création d'un climat favorable à l'investissement –y compris l'abaissement de la fiscalité sur les entreprises et l'allègement des contraintes réglementaires–, et par la "flexibilisation" du marché du travail, en créant par là les conditions d'une économie créant de l'exclusion plutôt que garantissant l'inclusion. On a fini par sacrifier les fins aux moyens: au lieu de la recherche du bien-être des populations, dont la croissance devrait n'être qu'un instrument, on a voulu poursuivre la croissance pour elle-même, quel qu'en soit le coût écologique et humain.

Il faut autre chose. L'urgence est à présent de concevoir un modèle de développement qui mette au centre les défis interdépendants de l'éradication de la pauvreté et de la durabilité environnementale: il s'agit d'incorporer ces préoccupations dans notre modèle de développement lui-même, plutôt que de les considérer comme des défis que nous pourrions relever après coup, une fois que la richesse aura crû suffisamment.

4. La lutte contre la pauvreté et la réduction de l'empreinte écologique doivent orienter la recherche de ce modèle. Ces objectifs sont complémentaires, tout d'abord, parce que c'est aujourd'hui au sein des groupes les plus défavorisés de la population que se trouvent les

³ IPCC/GIEC, Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems. Summary for Policymakers - Headline Statements (2019); Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), Thematic assessment of land degradation and restoration approved at its sixth session (Medellin, 18-24 March 2018).

⁴ Parrique, T., et al., *Decoupling Debunked: Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability* (European Environment Bureau, 2019); Hickel, J. and Kallis, G., "Is Green Growth Possible?", *New Political Economy*, vol. 25(4)(2020), pp. 469-486 (DOI: 10.1080/13563467.2019.1598964); Wiedmann, T., et al., "Scientists warning on affluence", *Nature Communications* 11(1)(2020), p. 3107 (DOI: 10.1038/s41467-020-16941-y).

premières victimes de la dégradation de l'environnement. Dans les pays riches, les ménages précaires sont les plus affectés par la pollution de l'air, car ils habitent en périphérie des grandes villes, proches des pires sources de pollution, avec peu d'espaces verts: c'est ce constat qui est au départ de la notion de "justice environnementale", initialement développée aux États-Unis où la pollution affecte principalement les Afro-Américains dans les villes⁵. Au Royaume-Uni, les 10 % des personnes vivant dans les régions les plus défavorisées étaient confrontées à des niveaux de concentration d'oxyde nitreux provenant de l'activité industrielle et des transports supérieurs de 41 % à la moyenne du reste du territoire⁶. En France même, la pollution de l'air cause 48.000 décès prématurés chaque année (ou 9 % de la mortalité), pour un coût sanitaire annuel total de 68 à 97 milliards d'euros, touchant essentiellement les groupes les plus défavorisés de la population⁷.

III. L'espace à quatre dimensions

5. Non seulement les groupes les plus défavorisés seront les premiers bénéficiaires d'un modèle de développement soucieux de l'environnement, et plaçant l'amélioration du bien-être et de la santé au-dessus de la création de richesse; en outre, la lutte contre la pauvreté et la transition peuvent être complémentaires, dans une dynamique de développement innovante. Poursuivre conjointement ces deux objectifs apparemment antinomiques, cela suppose que l'on se situe dans un cadre à quatre dimensions.

Section 1 - La transition "juste" : protéger les personnes et les régions affectées

6. La première dimension est ce à quoi renvoie traditionnellement l'expression de "transition juste". Dans le cadre de l'Accord de Paris, les États parties se sont engagés à tenir compte des "impératifs d'une transition juste pour la population active et de la création d'emplois décent et de qualité conformément aux priorités de développement définies au niveau national"⁸. Les travailleurs et les communautés touchés par la transformation en sociétés à faibles émissions de carbone et à la biodiversité devraient bénéficier d'une protection sociale, y compris par l'octroi d'allocations de chômage en cas de perte d'emploi.⁹ Ils devraient aussi pouvoir bénéficier d'investissements créant de nouvelles opportunités économiques ainsi qu'une formation et une assistance appropriées pour les aider dans leur reconversion¹⁰.

⁵ Robert D. Bullard et al., *Toxic Wastes and Race at Twenty 1987-2007* (Cleveland, Ohio, Église unie du Christ, 2007) ; Rachel Morello-Frosch, Manuel Pastor et James Sadd, "Environmental justice and southern California's 'riskscape' : the distribution of air toxics exposures and health risks among diverse communities", *Urban Affairs Review*, vol. 36, n° 4 (2001) ; Lisa Schweitzer et Jiangping Zhou, "Neighborhood air quality, respiratory health, and vulnerable populations in compact and sprawled regions", *Journal of the American Planning Association*, vol. 76, n° 3 (2010), pp. 363-371.

⁶ Voir Karen Lucas et al., *Environment and Social Justice: Rapid Research and Evidence Review* (Policy Studies Institute, 2004).

⁷ Voir Conseil économique, social et environnemental, *Inégalités environnementales et sociales: identifier les urgences, créer des dynamiques* (rapp. P. Crosemarie) (janvier 2015); Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air (rapp. L. Aïchi) (Sénat, sess. extr. 2014-2015).

⁸ FCCC Dec. 1/CP.21, UNTS No. 54113. Voir D. Magraw, A. Rosemberg and D. Padmanabhan, 'Human Rights, Labour and the Paris Agreement on Climate Change', *Environmental Law and Policy*, 46(5)(2016), pp. 313-320; E. Morena, D. Krause and D. Stevis, *Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low Carbon World* (Pluto Press: London, 2020), pp. 46-54.

⁹ OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19 : protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable* (Genève, 2017), pp. 208 à 210.

¹⁰ Pour des exemples de rôles joués par le mécanisme de transition juste et le Fonds de modernisation dans l'Union européenne, voir Commission européenne, « Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au

Ceci n'est pas utopique, car la transition écologique représente un gisement potentiel d'emplois important: à l'échelle mondiale, dans un scénario conforme à l'Accord de Paris, ce sont quelque 24 millions de nouveaux emplois qui pourraient être créés – un chiffre bien supérieur aux 6 millions d'emplois qui devront disparaître, notamment dans le secteur des énergies fossiles¹¹.

Section 2 - La lutte contre les inégalités

§ 1. La réduction des inégalités, outil de transformation écologique

7. Il faut cependant aller au-delà la "transition juste" en son sens le plus étroit. La deuxième dimension est celle de la lutte contre les inégalités dans le nouveau modèle de développement à mettre en place. La cible 10.1 des objectifs de développement durable est d'augmenter la croissance des revenus des 40 % de la population les plus pauvres à un taux supérieur à la moyenne nationale, et la cible 10.4 est d'adopter des politiques, notamment fiscales, salariales et de protection sociale, pour parvenir à une plus grande égalité. Au sein des Objectifs de développement durable, ces cibles constituent un pont essentiel entre l'objectif 1 (pas de pauvreté) et les objectifs 12 et 13 (consommation et production responsables et action pour le climat). Il y a trois raisons essentielles à cela.

8. D'abord, plus la richesse créée est répartie équitablement entre les populations, plus il est facile de mettre la croissance économique au service des objectifs de réduction de la pauvreté. Si les avantages d'une prospérité accrue bénéficient en priorité plus démunis de la société, il faudra moins de croissance pour satisfaire les besoins fondamentaux de tous. Ainsi, là où l'économie doit encore croître – là où la réduction de la pauvreté dépend de la poursuite de la création de richesse –, elle devrait le faire de manière à maximiser la réduction de la pauvreté tout en minimisant ses impacts écologiques.

9. Des sociétés plus égalitaires, en outre, utilisent les ressources de manière plus efficace. L'allocation des ressources par le biais des mécanismes du marché sert à satisfaire la demande, exprimée par le pouvoir d'achat des couches les plus riches de la population, plutôt qu'à répondre aux besoins des plus pauvres. En conséquence, les désirs frivoles des plus riches, aussi peu soutenables soient-ils, peuvent prendre le pas sur la satisfaction des besoins fondamentaux des moins riches. C'est ce qu'on appelle le coût environnemental de l'inégalité¹²: au niveau mondial, les 10 % d'émetteurs les plus importants contribuent à environ 45 % des émissions mondiales de dioxyde de carbone, tandis que les 50 % d'émetteurs les moins importants contribuent à 13 % des émissions mondiales¹³.

Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : une Europe sociale forte pour des transitions justes », COM(2020)14 final, 14 janvier 2020.

¹¹ OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde - Tendances 2018*, p. 49 ; Guillermo Montt et al., « Does climate action destroy jobs? An assessment of the employment implications of the 2-degree goal », *Revue internationale du Travail*, vol. 157, n° 4 (décembre 2018), p. 531.

¹² James K. Boyce, « The environmental cost of inequality », *Scientific American*, vol. 319, n° 5 (novembre 2018). Voir également Lara Cushing et al., « The haves, the have-nots, and the health of everyone: the relationship between social inequality and environmental quality », *Annual Review of Public Health*, vol. 36 (mars 2015).

¹³ Groupe indépendant de scientifiques nommés par le Secrétaire général, *The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development – Global Sustainable Development Report 2019*, p. 17 (référant à L. Chancel et Th. Picketty, *Carbon and Inequality: From Tokyo to Paris* (Ecole d'économie de Paris, novembre 2015)).

§ 2. L'exemple de la tarification du carbone

10. Enfin, la justice sociale est indispensable à la légitimité et à l'acceptabilité, pour les populations, des mesures permettant de progresser vers une société bas-carbone et résiliente. Le débat sur la fixation d'un prix du carbone illustre parfaitement cet enjeu. La tarification du carbone est un outil essentiel pour accélérer le passage à une économie à faible intensité de carbone, en encourageant les changements nécessaires dans les investissements, la production et les modes de consommation et en favorisant les innovations technologiques susceptibles de réduire les coûts de réduction futurs. Ces dernières années, un nombre croissant de juridictions ont adopté des systèmes de tarification du carbone sous la forme de systèmes d'échange de droits d'émission ou de taxes sur le carbone, ou envisagent de le faire. L'Union européenne a mis en place un système d'échange de quotas d'émission dès 2005, fixant un plafond pour la quantité de CO₂ que l'industrie lourde et les centrales électriques sont autorisées à émettre (représentant environ 45% des émissions de gaz à effet de serre en Europe)¹⁴. (En même temps, dans le souci de ne pas entraver la croissance économique, le mécanisme mis en place permet des échanges entre les entreprises concernées des quotas qui leur sont alloués ; il protège, en outre, les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale.) Le Japon et la Californie ont introduit des taxes sur le carbone en 2012. Un système national d'échange de quotas d'émission a été mis en place en Chine en 2017. Plus récemment, un certain nombre de provinces et de territoires du Canada ont adopté des politiques de tarification du carbone, à la suite d'initiatives fédérales pour un système d'échange de droits d'émission appliqué à la production d'électricité et aux installations industrielles. Singapour a appliqué une taxe carbone à tous les grands émetteurs en 2019. L'Afrique du Sud a mis en place une taxe carbone à l'échelle de l'économie en 2019 couvrant 80 % des émissions du pays, la première initiative de ce type en Afrique. En avril 2019, 57 juridictions au total avaient adopté un système d'échange de quotas d'émission (28) ou des taxes sur le carbone (29)¹⁵.

En dépit de ces progrès cependant, seuls environ 11 gigatonnes d'équivalent de dioxyde de carbone (20 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre) sont actuellement couverts par la tarification du carbone, et seule une fraction des systèmes existants (environ 5 % des émissions totales) fixent le prix du carbone à un niveau adéquat¹⁶. Bien que ce prix ait récemment augmenté dans certains systèmes d'échange de quotas d'émission¹⁷, la moitié des émissions couvertes fixent encore le prix de la tonne de dioxyde de carbone en dessous de 10 dollars. C'est insuffisant pour atteindre l'objectif fixé par l'Accord de Paris : selon la Commission de haut niveau sur les prix du carbone, ce chiffre devrait être de 40 à 60 dollars en 2020 et augmenter de 50 à 100 dollars en 2030¹⁸. Bien qu'il existe des exceptions

¹⁴ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, JO L 275 du 25.10.2003, p. 32 ; Directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, au titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto, JO L 338 du 13.11.2004, p. 18; et Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814, JO L 76 du 19.3.2018, p. 3. Le fonctionnement du SEQUE-UE a été amélioré notamment par la mise sur pied en 2015 d'une réserve de stabilité du marché afin d'assouplir l'offre de quotas à mettre aux enchères et d'améliorer la résilience du système européen de quotas d'émission (SEQUE). Il prévoit en outre que les États membres doivent en principe affecter 50% du produit de la mise aux enchères des quotas à la lutte contre le changement climatique et à la transition énergétique.

¹⁵ Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2019* (Washington, 2019), p. 9.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Comme dans l'Union européenne en 2019, suite à l'introduction du mécanisme de réserve de stabilité du marché.

¹⁸ Carbon Pricing Leadership Coalition, *Rapport de la Commission de haut niveau sur le prix du carbone* (Washington, Banque mondiale, 2017). Cette situation explique que le FMI les grands émetteurs à instaurer un prix plancher volontaire pour le carbone: voir Christine Lagarde et Vitor Gaspar, "Getting real on meeting Paris climate change commitments", FMI, blog, 3 mai 2019.

remarquables –en 2019, pour sa taxe sur le carbone, la Suède a fixé le prix du carbone à 127 dollars la tonne, et les taxes sur le carbone imposées au Liechtenstein et en Suisse avoisinent les 100 dollars la tonne–, le bilan général est clair : les pays avancent dans la bonne direction, mais pas aussi rapidement qu'ils le devraient.

11. L'incapacité des États à tenir leurs engagements dans ce domaine est liée aux préoccupations concernant la compétitivité de l'industrie locale et les marges bénéficiaires des acteurs industriels à forte intensité de carbone, en particulier du secteur des énergies fossiles, mais aussi au caractère abordable de l'énergie pour les ménages à faible revenu. Ces obstacles sont aggravés par le fait que, tandis que les bénéfices de la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont diffus et répartis sur le moyen et le long terme, les coûts imposés par la tarification explicite du carbone, ainsi que les coûts de la tarification implicite du carbone, comme la perception de taxes ou la réduction des subventions sur les combustibles fossiles, se concentrent sur certains acteurs et se font sentir à court terme¹⁹. Afin de surmonter les résistances à la tarification du carbone et garantir l'émergence de coalitions fortes en faveur de telles politiques, il faut donc mettre l'accent sur les avantages connexes –par exemple, le fait que la tarification du carbone pourrait potentiellement réduire la pollution atmosphérique– et compenser tout impact socialement régressif.

12. La question clé est de savoir comment utiliser les recettes de la tarification du carbone, estimées à 33 milliards de dollars au niveau mondial en 2017 et à 40 milliards de dollars en 2019²⁰. Taxer les sources d'énergie fossile tout en réduisant l'imposition sur le travail peut créer des emplois, accroître l'efficacité énergétique et encourager les énergies renouvelables²¹. L'utilisation des recettes de la tarification du carbone afin de financer des investissements publics ou des programmes sociaux qui soutiennent les ménages à faibles revenus, y compris leur accès à l'énergie, peut offrir des avantages significatifs pour la population concernée²². S'agissant de la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles, l'exigence de lier les politiques d'atténuation du climat à la lutte contre la pauvreté est déjà explicite dans la cible 12.C des Objectifs de développement durable²³. En Suède, la taxe sur le carbone a entraîné une baisse significative de la dépendance au carbone depuis son introduction en 1991²⁴, en grande partie parce qu'elle a été combinée à la réduction de l'impôt sur les sociétés et sur le travail: le service de l'impôt a ainsi glissé progressivement, en réalité, du travail et des activités non polluantes vers les « mauvais produits » et les activités polluantes²⁵. Dans la province canadienne de l'Alberta, les recettes des mécanismes de tarification du carbone, comprenant à la fois un système d'échange de droits d'émission et une taxe sur le carbone, ont servi non seulement à financer des projets d'atténuation et d'adaptation, mais aussi à accorder des réductions d'impôts aux ménages à faibles et moyens revenus, couvrant au total 60 % des ménages. En 2019, le rabais a été fixé à 337 dollars pour le premier adulte, 169 dollars pour le

¹⁹ David Klenert et al., "Making carbon pricing work for citizens", *Nature Changement climatique*, vol. 8, n° 8 (août 2018).

²⁰ Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2019*, p. 22.

²¹ Guillermo Montt, Federico Fraga et Marek Harsdorff, *The Future of Work in a Changing Natural Environment: Climate Change, Degradation and Sustainability* (Genève, OIT, 2018).

²² David Kenert et Cameron Hepburn, "Making carbon pricing work for citizens", Vox and CEPR Policy Portal, 31 juillet 2018.

²³ Voir <https://sdgs.un.org/goals/goal12>.

²⁴ H. Scharin et J. Wallström, *The Swedish CO₂ tax – an overview* Anthesis Enveco AB (2018), p. 23. Alors que l'économie a connu une croissance de 69 % au cours de la période 1990-2015, les émissions ont diminué de 26 % au cours de la même période. Ces données reposent toutefois sur une comptabilité territoriale des émissions, c'est-à-dire ne prenant pas en compte les émissions "importées", dont la consommation des ménages en Suède a dépendu de manière accrue au cours de cette période.

²⁵ Gouvello, Finon et Guigon, *Reconciling Carbon Pricing and Energy Policies in Developing Countries: Integrating Policies for a Clean Energy Transition* p. 121 et 189; et Henrik Hammar et Susanne Åkerfeldt, "CO₂ taxation in Sweden: 20 years of experience and looking ahead", 2011.

deuxième adulte et 51 dollars par enfant, tandis que les personnes ou familles à faibles revenus se voyaient garantir un rabais complet²⁶. La taxe sur le carbone introduite en Colombie-Britannique a bénéficié d'un large soutien politique²⁷, en particulier parce que, comme en Suède, le prix du carbone a été progressivement augmenté de 26 dollars par tonne d'équivalent de dioxyde de carbone en 2018 à 38 dollars par tonne en 2021, et a été combiné à des crédits d'impôt pour les ménages afin de préserver le pouvoir d'achat²⁸.

13. Ces exemples sont parlants : les gouvernements qui cherchent à adopter une tarification du carbone doivent garantir la légitimité politique en protégeant les ménages à faibles revenus des effets régressifs par des subventions, des aides et des réformes fiscales, ou en réalisant des investissements publics, par exemple dans les infrastructures de transport public, qui facilitent les changements de mode de vie et rendent l'adaptation abordable²⁹. Ainsi conçue, la tarification du carbone peut contribuer à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités.

Section 3 - Les actions à "triple dividende"

14. C'est aussi dans la conception de la transformation écologique elle-même que nous devons explorer les synergies entre cet objectif et l'éradication de la pauvreté dans des secteurs clés, tels que l'énergie, le bâtiment, l'alimentation et la mobilité. L'objectif devrait être, dans ces différents domaines, d'identifier les mesures à "triple dividende" permettant non seulement de réduire l'empreinte écologique, mais aussi de créer des emplois (notamment pour des travailleurs et travailleurs faiblement qualifié(e)s), et de garantir l'accès abordable à des biens et services essentiels. On peut en donner des exemples dans les deux premiers secteurs cités.

§ 1. *L'exemple de l'énergie*

15. Dans le secteur de l'énergie, le potentiel le plus important de réduction des émissions de gaz à effet de serre réside dans l'électrification du transport et du chauffage, combinée à une augmentation de la production d'énergie renouvelable. Le potentiel de réduction des émissions va jusqu'à 60 % des émissions de dioxyde de carbone liées à l'énergie nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Même si cela nécessitera des investissements supplémentaires importants (de 95 000 milliards de dollars prévus pour la période 2020-2050 à 110 milliards de dollars, soit une augmentation de 16 %), les économies réalisées en évitant les subventions et en réduisant les dommages environnementaux et sanitaires sont environ trois à sept fois supérieures aux coûts supplémentaires du système énergétique: pour chaque dollar dépensé, le gain se situerait entre 3 et 7 dollars³⁰.

16. La transition vers les énergies renouvelables peut être conçue pour contribuer à l'éradication de la pauvreté et à la lutte contre l'exclusion sociale. Le secteur des énergies renouvelables est plus intensif en main-d'œuvre que le secteur des énergies fossiles: les dépenses en énergies renouvelables créeront près de 70 % d'emplois de plus que les dépenses en combustibles

²⁶ Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing*, p. 81.

²⁷ L'opposition à la tarification du carbone est passée de 60 % en 2009 à moins de 45 % en 2015. Voir, Brian C. Murray et Nicholas Rivers, "British Columbia's revenue-neutral carbon tax: a review of the latest 'grand experiment' in environmental policy", *Energy Policy*, vol. 86 (novembre 2015).

²⁸ Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2019*, p. 81.

²⁹ Henrik Scharin et Jenny Wallström, "The Swedish CO₂ tax: an overview", 2018, p. 26.

³⁰ Agence internationale pour les énergies renouvelables, *Global Energy Transformation*.

fossiles, par dollar de dépenses³¹. Entre 2012 et 2016, le nombre de personnes employées directement et indirectement dans le secteur des énergies renouvelables (hors grande hydraulique) est passé de 5,7 millions à 8,3 millions,³² un chiffre qui pourrait passer à 25 millions d'ici 2030 avec un soutien politique approprié. La poursuite de la durabilité dans le secteur de l'énergie permettrait de créer environ 18 millions d'emplois supplémentaires dans le monde d'ici 2030 en comparaison à une trajectoire inchangée³³. De même, les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique ont un fort potentiel de création d'emplois : chaque million de dollars dépensé pour l'efficacité énergétique soutient 7,72 emplois, tandis que des dépenses similaires dans les secteurs des énergies renouvelables et des combustibles fossiles créent respectivement 7,49 et 2,65 emplois³⁴.

17. En outre, les engagements à long terme des États en matière d'électrification des systèmes de transport et de chauffage, combinant taxes et subventions pour favoriser le passage à l'électricité, peuvent rendre l'accès à ces systèmes abordables pour les ménages à faibles revenus. Les mesures visant à promouvoir l'efficacité énergétique peuvent également réduire la facture énergétique, diminuant ainsi l'empreinte écologique des ménages tout en réduisant la pauvreté énergétique. Les prix de l'électricité produite à partir de sources renouvelables sont en train de baisser en raison de la réduction des coûts de production des technologies solaires et éoliennes, ainsi qu'aux économies d'échelle réalisées³⁵. Tous les 34 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont constaté que l'augmentation de la part d'énergie renouvelable dans le mix énergétique avait un impact positif sur le prix de détail de l'électricité³⁶. En outre, les régimes de tarifs sociaux –selon lesquels les ménages qui consomment le moins d'énergie paient le moins par kilowatt consommé ou même lorsque les quantités minimales d'énergie par personne sont garanties gratuitement– peuvent compenser tout impact à court terme sur les prix du passage aux énergies renouvelables et protéger les ménages à faibles revenus contre la volatilité excessive des prix et la pauvreté énergétique.

§ 2 . *L'exemple du bâtiment*

18. Le bâtiment constitue un deuxième secteur important dans lequel des actions à triple dividende peuvent être adoptées. L'environnement bâti représente 40 % de la consommation mondiale d'énergie et 30 % des émissions de gaz à effet de serre liées à l'énergie³⁷; et l'essentiel de ces émissions, environ 80%, se situe dans la phase opérationnelle, par le biais du chauffage, de la ventilation et de la climatisation³⁸. Cette consommation d'énergie dépend fortement du comportement des habitants³⁹. Mais taxer les émissions des ménages afin de décourager la

³¹ Ying Chen, "Renewable energy investment and employment in China", PERI Working Paper Series, n° 439 (2017).

³² Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *Accelerating SDG7 Achievement*, p. 104.

³³ OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde – Tendances 2018*, p. 49.

³⁴ Heidi Garrett-Peltier, "Green versus brown: comparing the employment impacts of energy efficiency, renewable energy, and fossil fuels using an input-output model", *Economic Modelling*, vol. 61 (février 2017).

³⁵ Agence internationale pour les énergies renouvelables, "Renewable power generation costs in 2017: key findings and executive summary", 2018, p. 4; et Cristina Ballester et Dolores Furió, "Effects of renewables on the stylized facts of electricity prices", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 52 (décembre 2015).

³⁶ A.M. Oosthuizen, R. Inglesi-Lotz et G.A. Thopil, "The relationship between renewable energy and retail electricity prices: panel evidence from OECD countries", Document de travail de l'ESRA, n° 797 (2019).

³⁷ PNUE, *Buildings and Climate Change: Summary for Decision-Makers* (Paris, 2009).

³⁸ ONU-Habitat, *Global Report on Human Settlements 2011: Cities and Climate Change* (Londres et Washington, Earthscan, 2011).

³⁹ Une étude a révélé une variation de 40 % de la consommation de gaz et de 54 % de la consommation d'énergie dans des maisons par ailleurs identiques : Mark Levine et al., « Residential and commercial buildings », in Bert Metz et al., éd., *Climate Change 2007: Mitigation – Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge, Royaume-Uni, et New York, Cambridge University Press, 2007).

consommation d'énergie aurait des effets régressifs et augmenterait la pauvreté énergétique⁴⁰. D'autres outils peuvent cependant jouer un rôle. En France, des « éco-prêts » à taux zéro ont été introduits en 2009 pour aider les propriétaires et les bailleurs à financer des rénovations permettant d'économiser l'énergie des biens construits avant 1990⁴¹. Toutefois, des efforts spécifiques devraient être faits pour que ces incitations profitent le plus aux ménages à faibles revenus⁴². Des projets tels que le programme « Habiter mieux » en France⁴³ ou l'initiative « *Better Energy Warmer Homes* » en Irlande offrent des subventions et des prêts pour améliorer l'efficacité énergétique des ménages à faibles revenus. En Irlande, plus de 130 000 propriétaires ont bénéficié de l'initiative depuis 2001⁴⁴ et, en France, 83 % des ménages participants ont déclaré qu'ils n'auraient pas pu investir dans l'amélioration de l'efficacité énergétique sans le programme⁴⁵. D'autres programmes similaires financent la rénovation de bâtiments de qualité inférieure achetés par des ménages à faibles revenus comme logement d'urgence⁴⁶.

19. La rénovation des bâtiments constitue un gisement d'emplois important, notamment pour des travailleurs et travailleuses faiblement qualifié(e)s, à condition que des programmes de formation professionnelle les accompagnent. L'amélioration de l'efficacité énergétique des logements des ménages à faibles revenus contribue par ailleurs à réduire la consommation d'énergie et donc les dépenses énergétiques⁴⁷. Dans beaucoup de pays cependant, se pose le problème dit des "incitations fractionnées" ("split incentives"): la plupart des ménages à faibles revenus ne sont pas propriétaires de leur logement, et comme les propriétaires ne bénéficient pas directement de l'amélioration de la performance énergétique des logements, ils ont tendance soit à sous-investir dans les mesures énergétiques⁴⁸, soit à vouloir augmenter les loyers afin de compenser les investissements supplémentaires, rendant ainsi l'accès au logement moins abordable pour les personnes vivant dans la pauvreté. Ce problème peut être surmonté en imposant aux propriétaires l'obligation d'améliorer la performance énergétique des bâtiments, en combinaison avec des réglementations assurant le plafonnement des loyers⁴⁹.

Section 4 - La lutte contre l'obsolescence programmée

20. La quatrième dimension de cet espace est celle de la lutte contre l'obsolescence programmée. En effet, si l'innovation technologique et les phénomènes de mode expliquent en partie l'augmentation de la consommation de biens de consommation, l'obsolescence planifiée ou « intégrée » des produits – la pratique des fabricants, motivée par le souhait de maximiser les profits, qui consiste à concevoir délibérément des produits pour qu'ils deviennent défectueux

⁴⁰ Arunas Poviliunas et Laima Zalimiene, « Changes in taxation could increase the risk of energy poverty in Lithuania », ESPN Flash Report, n° 2017/51 (Commission européenne, 2017) ; Banque de développement du Conseil de l'Europe, « Energy poverty in Europe : how energy efficiency and renewables can help », mars 2019.

⁴¹ Voir www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F19905.

⁴² Dans la Région flamande de Belgique, où les incitations fiscales encouragent les particuliers à améliorer l'efficacité énergétique de leur logement, on estime que 97 % des primes énergétiques ont été attribuées à des ménages non vulnérables. Voir Belgique, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Durabilité et pauvreté : contribution au débat et à l'action politiques - rapport bisannuel 2018-19* (Bruxelles, 2019).

⁴³ Observatoire européen de la précarité énergétique, Programme « Habiter Mieux programme ». Voir www.energypoverity.eu/measure-policy/living-better-programme.

⁴⁴ Observatoire européen de la précarité énergétique, " Better Energy Warmer Homes ". Voir www.energypoverity.eu/measure-policy/better-energy-warmer-homes.

⁴⁵ France, Agence Nationale de l'Habitat, « Rénovation énergétique : faites des travaux chez vous grâce au programme - habiter mieux », 2007.

⁴⁶ Voir Belgique, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Durabilité et pauvreté*.

⁴⁷ Banque de développement du Conseil de l'Europe, « Energy Poverty in Europe ».

⁴⁸ Jesse Melvin, "The split incentives energy efficiency problem: evidence of underinvestment by landlords", *Energy Policy*, vol. 115 (avril 2018).

⁴⁹ Wenke Christoph, « The Berlin rent cap: an inspiration for housing struggles around the world », Rosa Luxembourg Stiftung, 27 mars 2020.

prématurément ou deviennent obsolètes afin de vendre un autre produit ou une version améliorée du produit originel– ou plus généralement le raccourcissement de la durée de vie des produits de consommation, jouent également un rôle majeur à cet égard. La proportion de gros appareils électroménagers remplacés en moins de cinq ans en raison de la présence d'un défaut est ainsi passée de 3,5 à 8,3 % entre 2004 et 2013: cela entraîne une augmentation des volumes de déchets, ainsi que de l'utilisation des ressources et des émissions de gaz à effet de serre⁵⁰.

21. Deux orientations sont prioritaires afin de lutter contre ce phénomène. La première consiste à passer d'un modèle linéaire à un modèle circulaire des circuits économiques avec, à la clé, un potentiel considérable de création d'emplois dans les secteurs de la réparation, de l'entretien et de la location⁵¹. À l'échelle mondiale, l'abandon du modèle « extraire, fabriquer, utiliser et éliminer » entraînerait la création de 6 millions d'emplois supplémentaires d'ici 2030, soit une augmentation de 0,1 % de l'emploi par rapport à la trajectoire actuelle⁵². Les initiatives d'économie circulaire peuvent également contribuer à la récupération d'articles usagés ou de matériaux pour les recycler et les réutiliser, favorisant l'accès à un prix abordable de certains biens de consommation pour les ménages défavorisés. Au Brésil par exemple, des organisations collectent, réparent et remettent à neuf des équipements électriques et électroniques qui, autrement, iraient dans des décharges, afin de les revendre à des prix avantageux aux populations à faibles revenus⁵³. L'économie fonctionnelle et les initiatives de consommation collaborative, telles que le partage d'outils, de voitures ou de tracteurs, parfois encouragées par des incitations fiscales, facilitent l'échange ou le partage d'actifs sous-utilisés, élargissant l'accès aux biens et services tout en réduisant l'impact environnemental⁵⁴.

22. La seconde orientation est de type réglementaire: il s'agit par exemple d'interdire, comme en France, la limitation intentionnelle de la durée de vie des produits par les fabricants; d'imposer des garanties plus longues; de réduire la TVA pour les entreprises de réparation; ou encore, d'obliger les fabricants à garantir la disponibilité des pièces de rechange et des manuels de réparation; ou encore, d'obliger les producteurs à reprendre des parties de leurs produits afin de les recycler.

Conclusion

23. Comment reconstruire? La pandémie COVID-19 place les États face à leurs responsabilités. Le pire scénario serait celui dans lequel les gens vivant en pauvreté paieraient trois fois – en tant que victimes de la crise économique ; en tant que victimes d'une transformation écologique les affectant directement, notamment par l'augmentation d'une fiscalité écologique non compensée par des mesures sociales ; et en tant que contribuables, consommateurs ou utilisateurs de services publics mis à contribution afin de financer la relance. Une autre voie est cependant possible. Les plans de relance économique peuvent aider à la transition vers des

⁵⁰ Siddharth Prakash et al. *Influence of the Service Life of Products in Terms of Their Environmental Impact: Establishing an Information Base and Developing Strategies against "Obsolescence"* (Freiburg, Germany, Umweltbundesamt, 2020) ; Eric Vidalenc et Meunier Laurent, "Another perspective on environmental impacts of planned obsolescence", document présenté au Conseil européen à l'appui de l'efficacité énergétique - Panel 9, Hyères, France, juin 2015.

⁵¹ Comité économique et social européen, « Vers une consommation plus durable : la durée de vie des produits de l'industrie et l'information du consommateur au service d'une confiance retrouvée », avis d'initiative n° 2014/C 67/05, 6 mars 2014, p. 23.

⁵² OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde - Tendances 2018*, p. 52.

⁵³ Voir www.ellenmacarthurfoundation.org/case-studies/pre-consumer-waste-a-gbp-1-9-billion-opportunity-awaits.

⁵⁴ Steven Kane Curtis et Matthias Lehner, "Defining the sharing economy for sustainability", *Sustainability*, vol. 11, n° 3 (février 2019), pp. 567 à 594.

économies durables, tout en créant des possibilités d'emploi pour les personnes peu qualifiées et en garantissant l'accès aux biens et services essentiels.

Il faut pour cela non seulement protéger les travailleurs et les communautés touchés par la transformation écologique contre les impacts de celle-ci, mais aussi investir dans des domaines tels que l'énergie, les bâtiments, l'alimentation et la mobilité, afin de profiter du « triple dividende » d'un environnement plus propre, d'emplois décents et de biens et services abordables. Plus largement, il est urgent de sortir d'un modèle de croissance non durable tirée par la consommation et d'une économie extractive fondée sur le gaspillage, pour donner enfin la priorité à la réduction des inégalités et à la lutte contre l'obsolescence prématurée des biens de consommation. "Reconstruire en mieux", ce n'est pas revenir au *statu quo*. C'est l'inverse: c'est inventer une nouvelle trajectoire de développement. Celle-ci sera utopique, forcément – parce que dans la situation présente, la seule attitude réaliste consiste à oser l'utopie.