

## **Le Green Deal peut-il être le contrat social européen ?**

Compte-rendu rédigé par Thérèse d'Orléans

La table ronde du mardi 12 octobre nous a réunis au 45 rue d'Ulm autour de l'écologie et de ses intersections avec les questions politiques, à partir d'une pièce de doctrine publiée dans *Le Grand Continent* le 28 septembre 2021 par **Laurence Tubiana**, directrice de la European Climate Foundation, présidente du conseil d'administration de l'Agence française de développement et ancienne représentante spéciale du gouvernement français pour la conférence de Paris Climat 2015. Se trouvaient présents pour en débattre **Lucas Chancel**, co-directeur du Laboratoire sur les inégalités mondiales, professeur affilié à Sciences Po, chercheur associé à l'Ecole d'Economie de Paris (PSE) et à l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDR) et **Clément Sénéchal**, porte-parole de Greenpeace France, avec **Gilles Gressani**, directeur du *Grand Continent*, à la modération.

### **Résumé**

**Laurence Tubiana** propose de considérer le *Green Deal* comme l'ouverture d'un nouveau contrat social entre les citoyens et l'Union européenne: il s'agit de construire une vision du monde de demain, par l'action citoyenne, qui conjugue à la fois la question verte et la question sociale. Les principaux défis sont donc de rouvrir l'espace public de discussion pour que les citoyens prennent en main la question de la transition écologique en dépassant les intérêts constitués et de bâtir cette transition sur des politiques sociales, en luttant contre le caractère régressif des politiques environnementales.

**Lucas Chancel** s'accorde sur la potentialité du *Green Deal* et insiste sur la nécessité de faire un cadrage macroéconomique favorable aux politiques climatiques ambitieuses. Il faut en particulier changer de logique et taxer les capitaux polluants au lieu des consommateurs. Cela passe entre autres par une consolidation des politiques sociales afin de protéger les citoyens, en particulier car personne ne sait quelle sera l'évolution de la croissance dans les décennies futures.

**Clément Sénéchal** est plus critique quant au *Green Deal*. Il ne s'agit pas pour lui d'un contrat social, puisque la légitimité démocratique européenne est de plus en plus faible. Il n'est pas d'accord non plus sur la dimension transformatrice: depuis sa promulgation en 2019, ni les traités, ni les modes de gouvernance n'ont été revus en fonction de la crise climatique, qui n'est même pas traitée comme une crise politique. Le système européen reste capitaliste et organise l'inaction climatique.

## **Compte-rendu détaillé**

**Laurence Tubiana** commence la séance en proposant une réflexion plus conceptuelle des enjeux actuels. En effet, ayant été diplomate et activiste climatique, elle s'ouvre à nous sur ce besoin de réfléchir conceptuellement au moment majeur qui se passe actuellement en Europe. Il faut développer des concepts, une théorie de la coopération et de la négociation, afin d'éviter le ballottage entre les différentes pressions que subit l'action. Cette motivation vient du fait que nous sommes entre deux mondes. Nous ne savons pas ce que sera le monde de demain, nos visions du nouveau monde sont au mieux technologiques, mais nous ne pouvons pas penser une société purement en termes de tonnes de carbone. Il s'agit aussi de regarder vers les futures crises, car les anticipations des acteurs seront diverses et contradictoires. Un changement focal est nécessaire: il faut par exemple se dire que c'est la fin du prix bas de l'électricité, que cela doit faire partie du revenu, et par conséquent modifier les politiques publiques, les acteurs et les investissements.

La première évidence de cette conceptualisation, énoncée par **Laurence Tubiana**, est la nécessité de penser le *Green Deal* européen comme l'ouverture d'un nouveau contrat social pour les vingt-sept Etats membres, le début d'un débat interne à la fois sur la question verte et sociale. La transition doit être réfléchie pour lutter contre les inégalités sociales, telles que la marginalisation observée pendant la pandémie, ce qui a provoqué les protestations des gilets jaunes, les inégalités croissantes de revenu. La crise de confiance dans les institutions nécessite une refondation du pacte social entre les institutions et les citoyens.

Ce débat est important car il entre en résonance avec le mouvement américain *Sunrise*, dont les objectifs sont ambitieux (neutralité carbone en 2035). **Laurence Tubiana** y voit l'identité d'une partie de cette nouvelle Amérique, qui se mobilise à la fois pour le climat et contre les discriminations. Il a un écho dans l'évolution du contexte européen depuis 2019 : alors qu'on attendait des mouvements populistes, une partie de la jeunesse vote pour les programmes plus verts (Pologne, République Tchèque) ; en dehors de la délégation de souveraineté par le vote, le mouvement de la jeunesse dans la rue se mobilise pour dénoncer l'inefficacité des gouvernements (Greta bien sûr, mais aussi les manifestations avant les élections allemandes) ; même si le processus est plus formel en Europe, le *Green Deal* est devenu la raison d'être du mandat d'Ursula von der Leyen, conservatrice à l'agenda désormais vert.

A partir de cette conceptualisation d'un nouveau pacte social, **Laurence Tubiana** souligne l'importance de l'espace politique. Pour l'instant le *Green Deal* est renvoyé par les Etats à Bruxelles. Or si on croit au *Green Deal* pour décarboner les sociétés européennes, des changements majeurs sont à venir, équivalents à l'impact historique de la métallurgie. Ces changements ont de nombreuses implications :

- il faut créer un pacte avec les citoyens pour accompagner le changement et leur proposer un pouvoir d'*agency* ;
- il faut régler la question macroéconomique, qui a été ignorée, comme si on allait minimiser les coûts, alors que la banque de la zone euro considère que la question est macro-critique, surtout pour la dette. L'ouverture de tous ces débats doit permettre d'élargir l'espace démocratique et l'espace politique.

- Il faut donner la possibilité aux citoyens de penser le changement global collectivement, à différentes échelles de réflexion et en dépassant l'arbitrage des intérêts constitués.

Pour **Laurence Tubiana**, le *Green Deal* doit être un problème français, comme il doit être le problème de chaque pays individuellement. Ce travail de discussion sur les biens communs permet ensuite de passer au plan international : en effet le *soft power* européen est considérable. L'Union européenne a la capacité d'imposer des normes au plan international, comme on l'avait vu pour les voitures, ou pour le concept de finance verte. L'environnement devient une partie de l'identité européenne, qu'elle promeut dans les autres pays. Ainsi les parlementaires brésiliens ont fait appel à l'Europe pour réfléchir à un *Green Deal* brésilien comme réponse aux présidentielles à venir. Il s'agit donc de rendre transparent l'exercice européen, de conseiller les autres pays et d'installer une négociation internationale qui permettra à ces transitions de s'articuler : il faudrait ensuite parvenir à une refonte du commerce et de la régulation financière internationales, une compréhension plus globale des chaînes de valeur (pour ne pas refuser l'huile de palme sans apporter de solutions par exemple). Cela permettrait de répondre aux tensions géopolitiques liées aux trois thèses de vue des Etats Unis et à l'approche transactionnelle des *deals* entre plus puissants, qui ne marchent plus face à l'enjeu climatique. Il s'agit donc de prendre une responsabilité européenne, qui doit être enracinée dans le débat de chacun.

**Clément Sénéchal** lui rétorque qu'il a un point de vue un peu plus critique dans l'ensemble. En particulier, si on prend le contrat social au sens de Rousseau, comme contrat politique que la société négocie avec elle-même et pour elle-même avant la constitution des corps politiques, représentés par les institutions européennes, on est loin du compte. Le *Green Deal* procède d'un bloc politique élu avec 50% d'abstention en 2019, un record historiquement bas qui rejoint celui de 1994. Sur l'aspect participatif, il y a très peu de respiration démocratique dans l'exercice législatif. Il y a certes des consultations publiques autour des décrets européens, auxquelles Greenpeace participe, mais sans jamais être écouté, comme lors de l'affaire de l'huile de palme en 2019, où des dérogations techniques ont été mises en place pour contourner l'interdiction énoncée par l'Union européenne. On pourrait aussi questionner les fondements démocratiques de l'Union, qui sont inexistantes pour **Clément Sénéchal**, le Traité sur une Constitution européenne ayant été refusé par les citoyens en 2005, bien que la représentation nationale ait ensuite fait passer un traité similaire.

Il n'est pas non plus convaincu par la dimension matricielle ou transformatrice du *Green Deal*. **Clément Sénéchal** souligne que depuis sa promulgation en 2019, les traités européens n'ont pas été révisés pour faire face à la crise climatique, les règles de gouvernance n'ont pas été modifiées, en particulier l'obligation de l'unanimité sur tous les domaines structurels et structurants disensibles des Etats-membres (budget, fiscalité, social, politique étrangère), le statut de la BCE et son mandat n'ont pas été revus, la charge de l'énergie qui protège les investissements des énergéticiens, y compris dans les énergies fossiles, est toujours en place. Selon lui, l'Union européenne reste dans une architecture néo-libérale qui vise à sécuriser une économie de marché, qui fonctionne ipso facto sur la dérégulation et sur les

quatre libertés de circulation du traité de Maastricht (biens, services, personnes, capitaux). Les principes sont toujours anti interventionnistes pour garantir les droits du capital. Les grands arbitrages matériels sont toujours la prérogative des détenteurs de capitaux, l'appareil de production reste un régime d'accumulation capitaliste et n'a rien à voir avec l'intégrité environnementale, ni dans son fonctionnement, ni dans sa finalité.

**Clément Sénéchal** considère qu'il s'agit d'un paradoxe: on voudrait des changements pour lutter contre la crise climatique dans une organisation politique qui organise l'inaction climatique. Le *Green Deal* n'est donc pour lui pas matriciel. De plus, la Commission veut la fin de la suspension du pacte de stabilité pour 2023, ce qui promet une cure d'austérité, alors qu'il faudrait investir contre le changement climatique et le plan de relance européenne veut relancer une économie d'avant, sans éco-conditionnalité, alors que ce serait le moment de fixer des objectifs climatiques. Ironiquement c'est la crise sanitaire qui a rebattu les cartes et nous a mis pour un an sur la bonne trajectoire, alors que la crise climatique n'est pas traitée comme une crise politique.

**Clément Sénéchal** se méfie aussi du parallèle entre le *Green Deal* et le *Green New Deal* américain, car ce sont deux projets politiques différents. D'abord parce que le *Green New Deal* vient de la gauche du parti démocrate, alors que le *Green Deal* reste conservateur. Le projet américain a de son côté une politique de l'emploi, l'éducation gratuite, le blocage des loyers, la nationalisation des entreprises énergétiques. Dans l'équilibre européen, les Verts ne sont à la tête d'aucun pays depuis 2019, et font partie de la coalition gouvernementale dans six pays seulement ; aujourd'hui ils sont derrière les forces d'extrême droite et conservatrices. Le Parlement et la Commission sont dominés par les conservateurs, tandis que les socio-démocrates ont reculé. Tout cela n'est pas propice à une politique de rupture pour la transition. Les items de l'agenda environnemental depuis 2019 ne sont pas à la hauteur attendue : le *Green Deal* possède un budget de 100 milliards par an, alors que la Commission précédente parlait de 260 milliards par an. Du côté de la politique commerciale, on a continué de signer des accords de libre-échange sans clause environnementale contraignante, notamment avec le Japon, Singapour et le Vietnam. Pour l'agriculture, l'accord politique sur la PAC en juin dernier prolonge le modèle industriel et conventionnel. Sur le sujet de la déforestation qui était sur la table en septembre, aucune mesure contraignante n'a été retenue pour les Etats-membres.

**Lucas Chancel** prend à son tour la parole. Il rappelle qu'il est arrivé à l'IDDRI il y a dix ans, lorsque **Laurence Tubiana** en était la directrice, pour travailler sur les questions macro-économiques. Entre 2011 et 2021, nous avons perdu une décennie sur ces questions, alors que le but était de développer des concepts, une vue systémique, pour guider l'action et entrer dans le détail. **Lucas Chancel** parle d'un *bug* : le cadrage macro-économique était défavorable aux politiques climatiques ambitieuses. Le cadrage macro n'a pas été fait en 2012 : il a donc moins de moyens d'investir dans la transition. Ce sous-investissement chronique est visible dans la promesse de la rénovation thermique des bâtiments. Au mieux, on a rénové 700 000 bâtiments par an, au lieu de 5 millions de passoires thermiques. La hausse du prix du gaz aurait été pu être moins violente pour les ménages.

L'autre problème est l'absence ou la marginalisation de la question sociale dans les politiques climatiques depuis 2012. Sur la question sociale et macro-économique, en regardant les choix budgétaires, on arrive en 2016 au même revenu par habitant qu'avant la crise de 2008. Par conséquent, la société est tendue sur la redistribution et la croissance des revenus, et cela laisse moins d'espace politique pour penser le futur et la transition. Par exemple, imposer un prix carbone en 2017 sans réflexion sociale a conduit au refus de la population.

Pour penser l'avenir, une des opérations mentales à effectuer est de ne plus taxer les consommateurs quel que soit leur revenu, mais aller vers une taxation du capital et de ceux qui détiennent les capitaux polluants. Les 50% les plus pauvres émettent 5 tonnes de CO2 par an et par personne. Or la moyenne française est de 9 tonnes par an et par personne, donc les 50% les plus riches émettent 14 tonnes par an et par personne. Pourtant c'est la moitié de la population qui est déjà dans l'objectif fixé pour 2030, c'est à dire 5 tonnes par an et par personne, qui prend de plein fouet les réformes. Il faut être irréprochable sur le plan social, surtout avec un sous-investissement chronique des services publics.

**Lucas Chancel** finit par aborder les questions macro-économiques : quel est l'impact de ces changements sur le PIB ? Il y a de grands débats sur la décroissance, et la croissance verte. La réalité est que nous ne connaissons pas les effets sur la croissance de ces investissements pour 2030. Il peut y avoir une décroissance, comme il peut y avoir des innovations technologiques positives. Face à l'incertitude, la logique est d'être agnostique et d'être dans la post-croissance. Il s'agit surtout de construire des systèmes de protection sociale dans une période de croissance forte, afin de les rendre résilients. Il faut regarder la retraite, le chômage, pour réfléchir aux composantes et aux sous-systèmes qu'on peut déconnecter de la croissance. On en revient au social pour réussir la transition.

**Gilles Gressani** demande si le fond du problème du contrat social est qu'on ne sait pas le politiser, qu'on aurait donc "une révolution sans révolutionnaires".

**Laurence Tubiana** prend la parole. Pour elle, la vraie difficulté de penser la transition par rapport à la politique tient au fait que les politiques environnementales sont majoritairement régressives. La politique dans son ensemble semble vide pour penser la transition. Il y a une aporie intellectuelle et politique, alors que ce débat est dans tous nos cercles. Les gens sont anxieux ou fatalistes. Il faut ramener la discussion sur les moyens pour encadrer le social dans l'économie et dans l'environnement. Pour **Laurence Tubiana**, il faut refonder le pouvoir d'action des citoyens dans l'espace politique, alors qu'ils ne croient plus dans les institutions en place. La discussion citoyenne doit mobiliser l'intelligence collective, parfois contre le gouvernement, si cela est nécessaire, elle doit penser à la fois le concret et l'abstrait. Il faut changer l'être-citoyen dans l'action d'un problème qui est plus grand que soi, par la transformation des citoyens dans chaque pays et à l'échelle européenne pour créer un espace politique. Elle pense qu'il faut penser le *Green Deal* comme une continuation du capitalisme qui essaie de s'en sortir.

**Clément Sénéchal** s'accorde avec **Laurence Tubiana** pour dire qu'il faut recréer l'aspiration et l'engagement citoyen et militant. Mais il s'agit d'un combat politique brutal et non consensuel. Il faut aller plus loin que la mise en scène des formes de la citoyenneté. L'objectif central de Greenpeace est d'amener l'agenda climatique au pouvoir, à partir d'un carré stratégique : il faut que l'enjeu climatique soit au centre du jeu politique en nourrissant en permanence la controverse. Cela implique d'être sur le terrain et de mettre la pression sur les gouvernants, défaire les manœuvres dilatoires, proposer des expertises pour de nouvelles politiques publiques. **Clément Sénéchal** reconnaît que ce dernier aspect n'a peut-être pas été assez creusé ces dernières années, mais Greenpeace avance dans cette direction : réflexions sur un ISF climatique, éco-conditionnalités, interdictions des dividendes climaticides, interdiction de la publicité. Greenpeace produit des savoirs pragmatiques dans les instances parlementaires, comme la loi climat issue de la convention citoyenne. L'organisation travaille notamment avec de nouvelles alliances avec la CGT et Attac pour élargir les espaces politiques. Greenpeace appelle à l'intransigeance face aux imposteurs de l'espace public, sanctionner ces derniers, comme Greta l'a fait devant le Parlement en 2019 ou bien le procès contre l'Etat intenté par le collectif L'Affaire du siècle. Il s'agit de trouver une solution politique qui centre son agenda sur la crise climatique.

La dernière question de **Gilles Gressani** porte sur la question du modèle de la croissance.

A propos de cette question de la croissance, de la redistribution et de l'après-distribution, **Lucas Chancel** souligne qu'une partie des outils pour la transition ont déjà été mis en place dans les pays démocratiques au cours du siècle dernier. On a déjà vu dans l'Europe d'après-guerre et aux Etats-Unis la mise à contribution de ceux qui ont les moyens et les actifs productifs, la réglementation des trusts, la nationalisation d'une partie de l'économie pour diriger les investissements. Le capitalisme peut aussi passer par des phases de fortes régulations, qu'on l'appelle alors économie mixte, capitalisme ou autrement. Il pense notamment aux années 30 aux Etats Unis, où la taxe sur l'impôt pouvait aller jusqu'à 90% des grosses fortunes, pour financer la reconstruction et l'investissement dans les domaines stratégiques. Cette logique face à des efforts collectifs considérables existe donc déjà, il n'y aucune raison pour qu'on ne puisse pas le faire à nouveau.

Enfin **Lucas Chancel** précise qu'il faut donner plus d'attention aux sujets précis. Par exemple, si on avait mieux regardé à l'étranger, on aurait fait mieux pour la taxe carbone en France. En Colombie britannique, le prix du carbone touche les consommateurs, mais avec une redistribution aux ménages faibles; cette taxe fonctionne bien et elle est bien acceptée par la population.

Pour conclure ce débat dont le cœur est la transition écologique, **Gilles Gressani** rappelle que le Groupe d'Etudes Géopolitiques vient de publier le premier numéro de sa revue scientifique GREEN, qui porte sur le rôle de la Chine par rapport à l'environnement et sa géopolitique.