

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'économie verte — Promouvoir le développement durable en Europe» (avis d'initiative)

(2013/C 271/03)

Rapporteuse: **Joana AGUDO I BATALLER**

Corapporteur: **Pedro NARRO**

Le 15 novembre 2012, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«L'économie verte – promouvoir le développement durable en Europe».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 avril 2013.

Lors de sa 490^e session plénière des 22 et 23 mai 2013 (séance du 23 mai 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 De l'avis du CESE, le développement de l'économie verte inclusive sera le principal défi auquel devra faire face l'Europe au cours des prochaines années si elle veut demeurer une puissance économique mondiale. Lors de la Conférence de Rio+20, elle a misé sur une économie verte en tant que forme de développement durable. Le temps est venu pour elle d'agir. Pour y parvenir, elle devra se doter d'un modèle de développement économique qui accorde la priorité aux investissements publics et définisse de manière appropriée les incitations nécessaires pour les investissements privés en matière d'infrastructures et de R+D+i «verte», dans le but, d'une part, de promouvoir l'activité productive afin de sortir rapidement de la situation de récession actuelle et, d'autre part, d'affronter en position de chef de file sur le plan économique et social la transition vers cette troisième révolution industrielle.

1.2 Le CESE estime que les changements profonds et nécessaires à introduire dans le mode de production et de consommation requièrent comme condition préalable essentielle d'associer la société civile à tout ce processus de transition vers une économie verte et inclusive - et ce à tous les niveaux, tout particulièrement aux niveaux sectoriel et territorial (européen, national, et régional). Une gestion participative est nécessaire pour vaincre le mieux possible les résistances et pallier autant que faire se peut les effets négatifs inhérents à toute transformation. C'est cette participation qui permettra de progresser aux plans économique, social et environnemental de manière durable

1.3 Le CESE constate avec préoccupation que les politiques d'incitations fiscales vertes ont subi des coupes radicales ces dernières années en raison des politiques d'austérité budgétaire, qui font sentir leurs effets dramatiques: contraction de l'activité

économique et destruction de l'emploi. Le FMI a reconnu que les effets de contraction réels de ces politiques sur l'activité productive ont été bien plus importants qu'on ne l'avait estimé jusqu'à présent.

1.4 Le CESE souligne que le développement de l'économie verte inclusive permettra d'accroître les possibilités de création d'emplois; l'on entend par «emplois verts» non seulement les emplois liés à certains des nouveaux secteurs émergents mais également tous les emplois découlant du «verdissement» des processus de production et des produits dans tous les secteurs. Une transition bien menée vers une économie verte requiert des politiques actives de l'emploi qui assurent la création de postes de travail décents, formations professionnelle et continue pour les travailleurs en activité comprises. L'emploi des femmes et des jeunes dans ces secteurs sera le moteur de cette croissance.

1.5 Le CESE estime qu'une politique industrielle résultant d'un consensus entre les acteurs sociaux est indispensable pour coordonner les efforts en matière d'innovation technologique et encourager les changements dans les infrastructures de production de nombreux secteurs européens affectés par la mise en place d'une économie à faible intensité de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources. Cela exigera également des entreprises un effort d'investissement notable.

1.6 Pour le CESE, l'UE doit intégrer les objectifs de la stratégie du développement durable dans toutes ses politiques, principalement dans la stratégie Europe 2020 et dans les sept initiatives phares y relatives. À cet égard, une cohérence est nécessaire entre les différentes stratégies de l'UE et les commissaires

doivent parler d'une seule voix s'agissant de ce thème. La Commission devrait en particulier tirer parti de l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 pour renforcer les aspects touchant à son caractère durable et veiller à sa complète intégration avec la stratégie européenne de développement durable. Il conviendra de définir et d'utiliser des indicateurs qui se réfèrent à la qualité de la croissance et en permettent le suivi et l'évaluation.

1.7 Le CESE souligne le rôle important que peuvent et doivent jouer le semestre européen et l'examen annuel de la croissance afin de garantir le suivi des politiques de développement durable. Le CESE juge nécessaire de supprimer les subventions aux conséquences nuisibles pour l'environnement et de faire des recommandations spécifiques aux États membres visant à augmenter la fiscalité environnementale, ainsi que des recommandations relatives à la gestion des déchets et des eaux et à l'amélioration du recyclage. Dans ces domaines, les États membres devraient faire preuve d'une ambition et d'objectifs plus larges.

1.8 Le CESE est préoccupé par le fait que la réalité du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2014-2020 présente une importante contradiction: les secteurs économiques qui émettent le plus de CO₂ (logement, énergie, industrie et transports) ne sont pas ceux qui reçoivent le plus de fonds communautaires pour faciliter leur processus de transition vers une économie verte; il en résulte dès lors qu'il est indispensable d'augmenter ces fonds de manière substantielle et d'en garantir une utilisation efficace et efficiente.

1.9 Le CESE considère que les avancées en matière de fiscalité écologique, y compris les incitations fiscales pour les entreprises qui créent des fonds de réinvestissement contre le changement climatique, sont particulièrement bienvenues, pour autant que leur gestion se fasse en collaboration avec les travailleurs.

1.10 En ce qui concerne la politique commerciale de l'UE, le CESE estime qu'afin d'éviter les risques de délocalisation industrielle, l'on devrait envisager d'établir des droits de douane équivalents aux taxes sur le CO₂, pour les pays qui n'acceptent pas les engagements internationaux de réduction des émissions.

2. Introduction

2.1 En 2011, l'Organisation de coopération et de développement économique et les Nations Unies dans le cadre du Programme pour l'environnement ont élaboré deux rapports complets sur l'économie verte; l'Organisation internationale du travail a lancé le Programme «Emplois verts» et l'un des thèmes principaux de la Conférence Rio+20 de 2012 était «L'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté».

2.2 Au niveau européen, la Stratégie de développement durable de l'UE a été rénovée en 2006 et en 2009 et le train

de mesures relatives à l'énergie et au changement climatique visant à réduire de 20 % les gaz à effet de serre, à porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique et à améliorer à hauteur de 20 % l'efficacité énergétique à l'horizon 2020 a été lancé⁽¹⁾. L'UE doit procéder à des réductions plus importantes encore d'ici 2025 et 2030. En 2011, la Commission européenne a adopté les documents suivants: l'initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»⁽²⁾, la «Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050»⁽³⁾, la «Stratégie de l'UE à l'horizon 2020 sur la biodiversité et la «Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»⁽⁴⁾.

2.3 Le CESE a toujours soutenu le concept de l'«écologisation» de l'économie comme contribution au développement durable et estimé qu'il fallait placer au premier plan de la politique européenne et nationale les propositions de la société civile pour la transition vers une économie verte inclusive, soulignant plus particulièrement la nécessité d'une étroite collaboration entre tous les acteurs sociaux. Aussi, plusieurs de ses avis ont-ils fait référence à ces différents aspects et aux propositions successives de la Commission. Le CESE a souligné que l'amélioration de l'économie «verte» et de la gouvernance doit aller de pair avec la promotion de la production, de l'emploi et de la consommation durables, la stratégie en faveur de l'égalité entre hommes et femmes, ainsi qu'avec le train de mesures de l'UE relatives au changement climatique.

3. L'économie verte

3.1 L'économie verte inclusive doit trouver un équilibre entre la prospérité économique et une plus grande cohésion sociale d'une part et un plus grand souci de la préservation et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles d'autre part, de nature à préserver notre bien-être et celui des générations futures. Elle a pour objectif de dématérialiser la production, c'est-à-dire, dissocier la croissance économique de l'utilisation des ressources naturelles et de la génération de pollution et de déchets.

3.2 Selon l'Organisation internationale du travail, les emplois verts sont ceux qui permettent de réduire l'impact environnemental des entreprises et des secteurs économiques jusqu'à des niveaux soutenables, qui contribuent à réduire la consommation énergétique, de matières premières et d'eau, à «décarboniser» l'économie et à diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Le concept d'«emplois verts» est relativement évolutif, étant donné que la ligne qui les sépare des autres emplois est fonction des processus d'innovation technologique. Dès lors, les emplois verts ne sont pas uniquement ceux qui sont liés à certains des nouveaux secteurs émergents mais tous ceux qui découlent du «verdissement» de processus de production et de produits dans tous les secteurs.

⁽¹⁾ Résumé dans COM(2011) 21, Annexe 1 et sur: http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm

⁽²⁾ COM(2011) 21 final.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:REV1:EN:PDF>

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:EN:PDF>

3.3 L'élan donné à l'économie verte provient de deux vecteurs principaux: l'un résultant de l'ensemble des politiques visant à lutter contre le changement climatique et l'autre découlant de la concurrence croissante des pays émergents pour l'obtention de ressources de plus en plus rares et de plus en plus chères.

3.4 L'économie verte ne se réduit pas à un simple ajustement sectoriel entre les secteurs émergents et d'autres plus traditionnels (opéré au moyen du seul vecteur technologique pour une transition vers une économie à faible intensité de carbone); elle inclut un processus de modernisation écologique des modes de production et de consommation afin d'intégrer les objectifs d'accroissement de la valeur ajoutée des entreprises et de leur viabilité environnementale en termes d'économie des matériaux, d'efficacité énergétique et d'organisation du travail, de même qu'en ce qui concerne la relation même des travailleurs avec leur entreprise dans le cadre de l'amélioration de la productivité de l'ensemble des facteurs.

3.5 Ces dernières années, l'on a pu constater les limites de la planète quant à sa capacité à fournir d'une part des ressources naturelles pour répondre à une demande croissante et d'autre part à absorber les déchets et la pollution.

3.6 Il ne faut pas oublier les répercussions du changement climatique sur la santé: plus grande prolifération d'épisodes météorologiques extrêmes, augmentation des niveaux d'ozone et de particules en suspension dans l'atmosphère ainsi que de leur toxicité en raison de températures plus élevées, et extension au continent européen de maladies infectieuses qui avaient été éradiquées.

3.7 Les transformations de la structure énergétique productive et de transport des principales économies développées et d'une grande partie de celles des pays émergents seront axées dans les années à venir sur le passage d'une économie à forte intensité de carbone faisant un usage intensif des combustibles fossiles à une économie nouvelle à faible intensité de carbone dans laquelle les sources d'énergies renouvelables et propres, à savoir celles qui n'émettent pas de gaz à effet de serre ni d'autres résidus dangereux, auront un rôle important dans la production d'énergie.

3.8 Cette transformation profonde des structures productives, que d'aucuns qualifient de «troisième révolution industrielle», ne sera pas neutre en termes de compétitivité internationale, surtout pour les pays qui sont demandeurs nets de sources énergétiques de matières premières, comme c'est le cas de la plupart des États membres de l'UE. Pour cette raison, dès 2009, de nombreux gouvernements de pays de l'OCDE ont mis en œuvre des plans d'encouragement dans le cadre desquels les investissements dans les infrastructures de R+D+i «vertes» jouent un rôle essentiel, dans le but d'une part de promouvoir l'activité productive afin de sortir rapidement de la situation de

récession actuelle et d'autre part d'affronter en tant que chef de file la restructuration de l'appareil productif.

3.9 Toutefois, dans de nombreux pays de l'UE, le financement de ces programmes a été fortement réduit en raison notamment des politiques «d'austérité fiscale», à l'instar du budget de l'Union européenne. L'économiste en chef du FMI a reconnu que les effets de contraction de ces politiques sur l'activité productive sont bien plus importants qu'on ne l'avait estimé jusqu'à présent; selon l'étude réalisée dans 28 pays, le multiplicateur fiscal depuis le début de la crise en 2008 se situe entre 0,8 et 1,7 ⁽⁵⁾.

3.10 Ce ralentissement de l'encouragement à l'économie verte peut entraîner des problèmes considérables pour de nombreux pays de l'UE; en effet, actuellement, l'écart technologique entre les pays développés et les pays émergents est bien moins important et plus dynamique. Il n'est pas garanti que l'Europe dans son ensemble fera partie du peloton de tête des nations développées caractérisées par des économies à faible intensité de carbone, ce qui pourrait à long terme provoquer de fortes tensions dans l'UE, car cela pourrait compromettre sa capacité à poursuivre l'édification d'une société économiquement plus avancée, avec davantage de cohésion sociale et plus durable du point de vue environnemental. Il convient néanmoins de souligner que l'UE est très bien placée sur le plan technologique et productif dans plusieurs des secteurs industriels qui ont de toute évidence vocation à être des secteurs d'avenir.

3.11 Le développement de l'économie verte peut être synonyme de possibilités accrues de création d'emplois en Europe si l'on donne un coup de fouet aux investissements et aux incitations nécessaires. Il ne faut pas oublier les activités productives actuelles qui constituent l'assise économique des pays de l'UE. De nombreux postes de travail qui existent actuellement dans des industries considérées comme très polluantes deviendront des emplois verts dans la mesure où ils auront fait l'objet de processus leur permettant de gagner en efficacité énergétique, en économie de matières premières et en réduction de la pollution qu'ils génèrent. Quelques exemples: dans le secteur du transport routier, les entreprises qui développent et construisent des véhicules électriques et hybrides, ainsi que ceux destinés aux transports en commun. Autres exemples, les secteurs du génie civil travaillant à la construction de lignes de chemin de fer à grande vitesse, lesquelles permettent une économie d'énergie importante par passager comparé à l'avion et au train classique, ou encore ceux du bâtiment spécialisés dans la rénovation à des fins énergétique de logements très peu performants en termes d'efficacité énergétique. Cela doit se faire dans un cadre de développement et de renforcement du dialogue et de la concertation sociale, ainsi que de la négociation collective, de manière à ce que le solde final soit positif au plan de l'emploi (en quantité et en qualité) et de l'équité (pour les conditions de travail et les salaires). Cependant, huit pays de l'UE seulement disposent d'une définition officielle des emplois verts, ce qui donne lieu à des différences d'estimations découlant de la multiplicité des définitions et des méthodologies.

⁽⁵⁾ Document de travail du FMI/13/1. *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*. Préparé par Olivier Blanchard et Daniel Leigh. Janvier 2013.

4. La coopération de la société civile dans le cadre de la transition vers une économie verte caractérisée par l'innovation technologique comme facteur déterminant de la compétitivité des entreprises.

4.1 Une caractéristique totalement nouvelle de cette troisième révolution industrielle est le degré de développement atteint par les forces productives ainsi que la forte sensibilité et la pression de la société civile autour des thèmes de la durabilité et de l'environnement. En Europe, le développement considérable des organisations environnementales, des associations de consommateurs, des syndicats, des organisations patronales et d'autres acteurs de la société civile permet que les changements qui surviennent favorisent une économie qui soit au service d'un développement plus gouvernable et plus durable sur le plan social et environnemental, ce qui était impensable dans les processus antérieurs, où le changement technologique et productif était totalement déterminé par les décisions prises à l'échelle des entreprises.

4.2 L'Organisation internationale du travail souligne expressément, dans le *Pacte mondial pour l'emploi* adopté en juin 2009, que «le dialogue social est un mécanisme précieux pour la conception de politiques adaptées aux priorités nationales. En outre, il permet d'asseoir sur des bases solides la détermination des employeurs et des travailleurs à mener avec les gouvernements l'action commune requise pour surmonter la crise dans l'optique d'une reprise durable». Une politique industrielle qui serait le fruit d'un consensus entre les acteurs sociaux est indispensable pour coordonner les efforts en matière d'innovation technologique et déclencher les changements nécessaires dans les infrastructures de production de nombreux secteurs européens touchés par la transition vers une économie européenne à faible intensité de carbone et plus efficace dans l'utilisation des ressources.

4.3 L'innovation technologique est consubstantielle de l'économie verte. Les secteurs, entreprises et technologies qui favorisent la «décarbonisation» de l'économie bénéficieront dès lors d'un coup de pouce financier, public et privé plus important dans la mesure où ils accroîtront la compétitivité globale de l'économie européenne. C'est en ce sens que la Deutsche Bank a défini, dans l'objectif d'orienter les investissements privés, les axes d'action suivants comme étant prioritaires en ce qui a trait au changement climatique:

- génération d'énergies propres et renouvelables;
- infrastructures et systèmes de gestion de la distribution de l'énergie;
- dans les systèmes de transport, promotion du transport ferroviaire et maritime ainsi que des véhicules hybrides à moyen terme et des biocarburants qui n'entreraient pas en concurrence avec les aliments s'agissant de l'utilisation des sols;

— «chimie verte» et recherche dans le domaine de nouveaux matériaux;

— industries de base plus économes en énergie et moins dépendantes de l'extraction de matières premières; utilisation accrue de nouveaux matériaux moins polluants (parmi lesquelles la sidérurgie et les cimenteries à faible empreinte carbonique, etc.);

— activités de construction entraînant une amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et de leur capacité à produire de l'énergie;

— gestion des déchets;

— agriculture (engrais et pesticides propres, entre autres éléments);

— systèmes de purification, de dépollution et de désalinisation de l'eau.

4.4 Il conviendrait d'accorder une attention particulière au traitement des difficultés que rencontrent les PME européennes dans l'obtention de financements suffisants pour procéder aux investissements nécessaires qu'elles doivent réaliser en matière d'éco-innovation.

4.5 Pour que l'innovation soit un atout concurrentiel, le modèle d'organisation entrepreneuriale doit tenir compte de pratiques qui encouragent l'implication de ses travailleurs. Tirer parti du fait que la participation de la force de travail à l'organisation du travail et à la planification de l'entreprise est un facteur qui contribue de toute évidence à l'innovation et permet d'obtenir des gains de productivité. La modernisation du système des relations de travail et de négociation collective et leur articulation avec la gestion de l'entreprise constituent toutefois un défi.

4.6 La participation des travailleurs dans les entreprises est l'un des principaux éléments de nature à favoriser le rôle de chef de file de l'Europe en matière technologique dans de nombreux secteurs et à lui permettre d'assurer la continuité de sa capacité exportatrice. L'on ne saurait se placer du seul point de vue de la répartition de la richesse générée, étant donné que cette participation est en soi un élément déterminant de la production de la richesse, ainsi que le reconnaissent les entreprises elles-mêmes⁽⁶⁾. Les difficultés en matière d'innovation sont dans une grande mesure liées à l'existence de structures organisationnelles rigides dans le cadre desquelles le travailleur est perçu comme un simple outil.

⁽⁶⁾ Projet EPOC de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

5. L'économie verte dans les politiques européennes

5.1 Lors de la Conférence Rio+20, l'UE a plaidé pour une économie verte inclusive permettant de progresser sur la voie du développement durable. La Commission européenne entend promouvoir la croissance durable et inclusive, l'«écologisation» de l'économie figurant parmi les activités centrales de suivi du processus Rio+20. Les gouvernements, s'ils veulent obtenir l'indispensable participation de la société civile à ce processus, doivent développer le dialogue social.

5.2 Afin de faciliter la mise en œuvre de son initiative phare et de la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, la Commission a créé en 2012 une plate-forme européenne, qui présentera un rapport intermédiaire en 2013 et un rapport final en 2014, de l'utilisation efficace des ressources. Cette plate-forme travaille à l'élaboration de propositions concrètes en vue du passage à une économie verte dans les domaines suivants: «Conditions cadre pour investir dans les énergies renouvelables» et «Fixer des objectifs et mesurer les progrès». Pour y parvenir, il y a lieu de bâtir un système solide d'indicateurs prenant en considération d'autres éléments que le PIB et indiquant les résultats de ces politiques dans les secteurs concernés et dans la société dans son ensemble (gains de compétitivité, amélioration des conditions de travail, taux de recyclage, efficacité énergétique et efficacité de l'utilisation des ressources, réduction de la pollution) et «Économie circulaire/écologiser l'économie».

5.3 Des avancées sont tout particulièrement souhaitables dans le domaine de la fiscalité écologique et de la réduction des subventions aux combustibles fossiles qui existent dans de nombreux pays de l'UE., étant donné que les prix de nombreux produits et services ne reflètent pas correctement la totalité des coûts de production du fait de l'externalisation du coût de la pollution. Les politiques en matière d'étiquetage écologique volontaire se sont révélées insuffisantes, d'autant plus dans un contexte de crise comme celle que nous traversons actuellement, où l'on constate que le nombre des consommateurs pour lesquels le plus important est le prix du produit et non sa qualité environnementale est en augmentation. Pour qu'une politique fiscale écologique obtienne un degré élevé de

consensus social, il convient de prendre en compte ses effets sur la compétitivité des entreprises et ses répercussions sociales sur les citoyens, ce que l'on appelle «l'appauvrissement énergétique», et d'élaborer des politiques complémentaires (politiques industrielle, commerciale et d'aide aux groupes sociaux les plus défavorisés) qui en atténueraient l'impact. De même, il y a lieu d'encourager les entreprises, au moyen d'incitations fiscales, à réinvestir leurs bénéfices dans la réduction des émissions de CO₂ (par le biais des fonds de réinvestissement contre le changement climatique) et autres impacts négatifs sur l'environnement, pour autant que leur gestion, dans les entreprises, se fasse en collaboration avec les travailleurs.

5.4 La Commission européenne a approuvé sa proposition de 7^{ème} programme d'action pour l'environnement, qui fixe la contribution de la politique environnementale à la transition vers une économie verte. Le Parlement et le Conseil doivent approuver ce programme et le CESE a élaboré un avis spécifique (7) à son sujet. Cependant, la réalité du cadre financier pluriannuel de l'Union pour la période 2014-2020 présente une importante contradiction: les secteurs économiques qui émettent le plus de CO₂ (logement, énergie, industrie et transport) ne sont pas ceux qui reçoivent le plus d'investissements en termes de fonds communautaires.

5.5 S'agissant de la politique commerciale de l'UE, il convient de tenir compte du fait que l'augmentation de la fiscalité sur le carbone devrait obliger, si l'on veut réduire le risque de délocalisation, à fixer des droits de douane équivalents pour les pays qui n'acceptent pas les engagements internationaux de réduction des émissions. Un droit de douane sur le carbone constitue une restriction au libre-échange, mais cela a déjà été accepté par la communauté internationale dans d'autres cas. Le protocole de Montréal, établi pour protéger la couche d'ozone, prévoyait la possibilité de fixer des restrictions commerciales afin d'en renforcer l'application, dans la mesure où le libre échange n'est pas une fin en soi mais le moyen de créer de la richesse d'une manière durable. Il ne fait aucun doute qu'éviter une catastrophe planétaire découlant du changement climatique est plus important que maintenir l'ouverture des marchés mondiaux à des produits responsables d'émissions importantes de gaz à effet de serre.

Bruxelles, le 23 mai 2013.

*Le président
du Comité économique et social européen*
Henri MALOSSE

(7) Avis du CESE sur le «7^{ème} programme d'action de l'UE en matière d'environnement», JO C 161 du 6.6.2013, p. 77-81.