

L'EUROPE A BESOIN D'UN PACTE SOCIAL POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

■ JACQUES DELORS

Président fondateur,
Institut Jacques Delors

■ SOFIA FERNANDES

Chercheuse senior,
Institut Jacques Delors

■ THOMAS PELLERIN-CARLIN

Chercheur, Institut
Jacques Delors

La transition énergétique, encouragée par l'Union européenne (UE)¹, devient une réalité en Europe. Elle offre au moins trois avantages : combattre le dérèglement climatique, assurer notre propre sécurité et améliorer les conditions de vie de tous les Européens. Techniquement imparable, il faut renforcer sa légitimité en assurant son acceptabilité sociale et politique par une meilleure prise en compte des enjeux de solidarité et de soutien aux acteurs de terrain : travailleurs, entrepreneurs, consommateurs et citoyens. C'est pourquoi nous proposons l'adoption d'un Pacte social pour la transition énergétique² à conclure entre l'Union, les États, les régions, les villes et les partenaires sociaux d'Europe. C'est le meilleur moyen de garantir la « transition juste », voulue par l'Accord de Paris, et de contribuer à l'« amélioration des conditions de vie et de travail [des Européens], permettant leur égalisation dans le progrès » désirée par les traités de l'Union.

À un an et demi des élections européennes, un tel Pacte social pour la transition énergétique illustrerait aux yeux des citoyens une volonté politique de l'Union européenne de promouvoir dans les faits de meilleures conditions de vie pour tous les Européens. Ce Pacte social que nous appelons de nos vœux s'appuie sur quatre piliers complémentaires développés ci-après : assurer une transition juste pour les travailleurs ; améliorer la santé publique de tous les Européens ; démocratiser la transition énergétique en donnant un vrai pouvoir aux consommateurs et enfin, éradiquer la précarité énergétique.

1. Premier pilier : assurer une transition juste pour les travailleurs

La transition énergétique transforme profondément l'économie et redessine le marché de l'emploi. De nouveaux emplois « verts » sont créés, par exemple dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Certains emplois existants sont redéfinis et exigent une mise à niveau des compétences des travailleurs. D'autres emplois sont détruits, notamment dans les secteurs de l'énergie fossile et certaines industries fortement émettrices de gaz à effet de serre. Souvent, c'est l'organisation de filières entières qui est en cause comme dans l'agriculture et les transports. L'enjeu pour les travailleurs est de maximiser les opportunités réelles d'activités et d'emplois de la transition énergétique tout en atténuant son impact négatif.

C'est au niveau de l'UE et de son marché intérieur unifié qu'une approche globale et proactive de la place du travailleurs dans la transition énergétique doit être établie afin de faire face à trois défis :

- **Anticiper et planifier les transitions des secteurs et régions menacés de pertes d'emplois.** La Commission européenne devra mener à bien, en partenariat avec les États de l'UE, les régions et les partenaires sociaux, une analyse des risques et opportunités de la transition énergétique pour chaque région européenne, afin d'anticiper et de prévenir les situations de déclin économique, source de chômage structurel. Sur base de ces projections, les responsables, décideurs politiques et partenaires sociaux pourront prendre

Les auteurs souhaitent remercier Emilie Magdalinski, Sébastien Maillard, Pierre Serkine, Jérôme Vignon and Jean-Arnold Vinois pour leurs commentaires très utiles sur ce policy brief.

1. Voir par exemple les propositions du paquet « Énergie propre pour tous les Européens » présenté par la Commission en novembre 2016.

2. Sofia Fernandes, « Un pacte social pour la transition énergétique », in *Faire de la transition énergétique une réussite européenne*, rapport, Institut Jacques Delors, n°114, juin 2017.

ensemble les décisions adéquates, au plus près du terrain, pour limiter, lisser dans le temps et compenser les pertes d'emplois liées à la transition énergétique. L'initiative prometteuse de la plateforme pour les régions charbonnières en transition lancée par la Commission fin 2017 donne une bonne image de ce qui pourrait être généralisé.

- **Accompagner les travailleurs « perdants » de la transition.** Si les mesures de soutien et d'accompagnement des perdants de la transition énergétique relèvent avant tout de la solidarité nationale, la solidarité européenne doit aussi trouver à s'exercer. Dans le cadre des négociations sur le budget de l'UE après 2020, cela passe par la création d'un **Fonds européen d'ajustement à la transition énergétique** qui apporterait une aide aux États membres et aux autorités locales pour financer des mesures de formation, de reconversion, d'accompagnement et d'entrepreneuriat pour les travailleurs ayant perdu leur emploi à la suite de changements structurels majeurs liés à la transition énergétique³.
- **Maximiser le potentiel de création d'emplois de la transition énergétique.** L'UE a la dimension pertinente pour conduire une véritable politique industrielle maximisant les effets d'échelle, fondée sur l'innovation, au service de la transition énergétique. En s'appuyant sur les forces des chercheurs, entrepreneurs et travailleurs européens⁴, les entreprises européennes peuvent ainsi devenir les leaders mondiaux de la transition énergétique et maximiser la création nette d'emplois. Pour tirer pleinement parti de la dynamique créée par la transition énergétique sur l'emploi, il faut que suffisamment de travailleurs disposent des compétences requises pour les emplois nouveaux et/ou redéfinis de la transition énergétique. Afin d'attirer les jeunes dans les métiers de la transition énergétique, l'UE doit poursuivre son expérimentation d'un

Erasmus pour les apprentis (Erasmus Pro) et en développer un volet « vert » qui fera de millions de jeunes européens les artisans de la transition énergétique dans nos territoires.

2. Second pilier : améliorer la santé publique de tous les Européens

L'impact social de la transition énergétique dépasse le seul cadre économique. Un système énergétique plus propre, couplé à une réduction de la consommation énergétique, contribue à la réduction de la pollution de l'air et donc à l'amélioration de la santé des citoyens. Chaque année, plus de 400 000 Européens meurent prématurément à cause de la pollution de l'air. À ce bilan humain catastrophique s'ajoute le coût économique et social que les maladies provoquées par la pollution de l'air font peser sur la solidarité nationale.

Afin de réduire drastiquement et rapidement la pollution de l'air en Europe, l'UE doit :

- **Organiser la sortie progressive du charbon.** A minima, le Conseil des ministres de l'UE devrait soutenir la proposition de la Commission visant à interdire certains mécanismes de soutien aux centrales à charbon. Le Conseil doit aussi commencer à étudier les méthodes permettant à l'Union de décider de la fermeture de toutes les centrales à charbon, comme la France le prévoit pour 2022, l'Italie pour 2025 et les Pays-Bas pour 2030. Les aides structurelles régionales et sociales de l'UE pourraient être affectées en priorité à la réalisation de cet enjeu européen.
- **Encourager la modernisation des systèmes de chauffage.** Le chauffage au charbon doit à terme disparaître car il est facteur de pollution de l'air et de dérèglement climatique. Les systèmes de chauffage au bois doivent être modernisés de façon à limiter drastiquement la pollution de l'air tout en favorisant l'usage de cette source d'énergie qui peut être renouvelable.

3. Ce fonds doit être conçu en s'appuyant sur les leçons à tirer de ce qui est fait depuis 2007 pour les « perdants » de la mondialisation grâce au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

4. Thomas Pellerin-Carlin, « L'innovation : moteur d'une transition énergétique pour tous », in *Faire de la transition énergétique une réussite européenne*, Rapport de l'Institut Jacques Delors, n°114, juin 2017.

- **Promouvoir le déploiement des véhicules électriques.** Cette promotion passe par l'articulation de politiques de soutien (p.ex. déploiement des points de recharge pour les véhicules électriques) et des incitations réglementaires de moyen et long terme⁵. Des signaux forts sont récemment venus des villes (p.ex. ambition de la ville de Paris de mettre fin à l'usage de voitures à essence et diesel dès 2030) et des États (p.ex. fin des ventes de voitures neuves fonctionnant à l'essence ou au diesel dès 2025 en Norvège, 2030 aux Pays-Bas et 2040 en France et au Royaume-Uni). Le déploiement massif de bornes de recharge pour les véhicules électriques serait facilité par une homogénéisation européenne des normes correspondantes, laquelle donnerait aussi un signal clair aux constructeurs.

3. Troisième pilier : démocratiser la transition énergétique en donnant du pouvoir aux consommateurs

La transition énergétique permet au consommateur de maîtriser sa consommation d'énergie, produire son énergie et réduire sa facture. La libéralisation des marchés de l'énergie — avec l'ouverture à la concurrence des monopoles et la possibilité de choisir son fournisseur d'énergie — a été l'étape nécessaire à l'« activation » des consommateurs qui peut aujourd'hui changer la donne.

Le succès de la transition énergétique dépend en effet de la participation et de l'engagement des consommateurs, acteurs majeurs du déploiement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Pour soutenir leurs actions, il convient de :

- **Renforcer les propositions du paquet « Énergie propre pour tous les Européens⁶ »** qui vont dans ce sens, comme la clarification de la facture d'électricité,

le déploiement des compteurs communicants, et l'obligation pour les États de créer un **comparateur de prix de l'électricité** qui soit indépendant et accessible gratuitement sur internet.

- **Développer une meilleure connaissance des déterminants des choix et comportements** énergétiques des consommateurs. Cela requiert une prise en compte plus systématique des sciences humaines et sociales dans les projets de recherche soutenus, ainsi que le recommande le [rapport Lamy](#) de juillet 2017.
- **Favoriser l'engagement des citoyens dans la production d'énergie**, que ce soit à titre individuel (p.ex. installation de panneaux solaires sur le toit de sa maison) ou collectif (p.ex. participation à une coopérative énergétique locale). À cette fin, l'UE doit offrir un cadre commun des droits et devoirs des consommateurs/producteurs qui font le choix de produire une partie de leur propre énergie. Ce cadre comprendrait un statut légal pour les communautés énergétiques locales, la prévisibilité des programmes de soutien au développement des renouvelables, et le maintien de la priorité d'accès au réseau pour les petites installations produisant de l'électricité grâce à des sources d'énergies renouvelables.

4. Quatrième pilier : éradiquer la précarité énergétique

Enfin, la transition énergétique est l'opportunité d'améliorer concrètement les conditions de vie des plus de **50 millions d'Européens qui se trouvent en situation de précarité énergétique** et de mettre fin à la très grande précarité qui touche les plus pauvres d'entre eux⁷.

En l'absence d'un cadre public prenant explicitement en compte ces situations actuelles, la transition énergétique pourrait conduire à les aggraver. C'est le cas par exemple lorsque le

5. Thomas Pellerin-Carlin et Emilie Magdalinski, "La voiture électrique, un moteur de la transition énergétique en Europe", Tribune, Institut Jacques Delors, octobre 2017.

6. Commission européenne, *Une énergie propre pour tous les Européens*, COM (2016) 869 du 30 novembre 2016.

7. Bien qu'il n'existe pas de définition commune européenne de la précarité énergétique, il est fréquemment admis que cette situation concerne « une situation dans laquelle les individus ou les ménages ne sont pas en mesure de chauffer correctement leur logement ou de recourir aux autres services énergétiques nécessaires, à un prix abordable ». Voir Steve Pye et Audrey Dobbins, "Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures", Policy report Insight_E, May 2015, p2.

choix est fait de financer les investissements dans les énergies renouvelables par des taxes sur le prix de l'électricité au lieu de les financer par d'autres méthodes, comme par exemple une imposition progressive sur les revenus ou le patrimoine. De même une intervention publique est-elle nécessaire pour assurer que les ménages les plus modestes, locataires ou propriétaires bailleurs qui occupent ou louent des « passoires énergétiques » puissent réaliser les investissements de rénovation nécessaires. C'est aux États et régions de l'UE qu'il appartient au premier chef de garantir la solidarité face à la transition énergétique. Mais l'Union pourrait agir en complémentarité avec eux afin de favoriser une « transition inclusive » grâce aux initiatives suivantes :

- **Aider les États à mieux comprendre l'ampleur et l'impact de la précarité énergétique** au sein de l'UE, évaluer l'efficacité des stratégies pour y faire face, promouvoir l'échange de bonnes pratiques et soutenir les meilleures solutions, que ce soit par la législation européenne, les fonds européens ou la coordination d'initiatives nationales. La création fin 2017 de l'**Observatoire européen de la précarité énergétique** est un pas dans la bonne direction. Cette initiative doit être complétée par l'adoption d'une définition commune de la précarité énergétique et surtout l'adoption d'un plan d'action pour éradiquer la précarité énergétique dans l'UE – qui doit s'inscrire dans la stratégie européenne d'ensemble de lutte contre la pauvreté et l'exclusion –, comme l'a déjà demandé le Parlement européen en 2015.
- **Participer à l'effort de concentration des aides publiques à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements** des ménages en situation de précarité énergétique. Le soutien de l'UE devrait aller vers ce qui est essentiel mais difficile, c'est-à-dire les actions qui s'attaquent aux causes profondes de la précarité énergétique, mobilisent les solidarités locales et contribuent à réussir la transition, comme la rénovation des passoires

énergétiques dans les habitats dégradés, la réhabilitation thermique accompagnée des logements occupés par les ménages les plus pauvres, les réponses innovantes à l'amélioration de l'habitat rural et à la restauration des copropriétés en déshérence.

- **Organiser l'échange et l'évaluation des bonnes pratiques menées auprès des propriétaires-bailleurs.** On peut citer l'obligation de rénovation pour la location ou la vente d'un logement à faible efficacité énergétique mise en œuvre au Royaume-Uni où, à partir d'avril 2018, il sera illégal de louer une habitation ayant une très mauvaise efficacité énergétique quand il est possible de l'améliorer grâce à des co-financements publics. L'initiative « Financement intelligent pour bâtiments intelligent » lancée par la Commission européenne peut aider les propriétaires à s'acquitter de leurs obligations.

Conclusion

L'année 2018 sera cruciale à plus d'un titre. C'est la première année de mise en application concrète du « Pilier européen des droits sociaux » adopté à Göteborg en novembre 2017 par les chefs d'État et de gouvernement de l'UE. C'est aussi l'année durant laquelle les institutions européennes devraient s'accorder sur le paquet « Énergie propre pour tous les Européens » et ouvrir la négociation du cadre financier pluriannuel qui déterminera les priorités politiques et budgétaires de l'Union pour le début de la décennie 2020. Enfin, c'est en décembre 2018 que le monde se retrouvera à nouveau en Europe pour décider de l'avenir de la lutte internationale contre le dérèglement climatique lors de la COP 24 à Katowice (Pologne).

C'est dans ce contexte que l'Union doit se doter d'un Pacte social pour la transition énergétique afin de faire de la transition énergétique une réussite européenne.⁸

8. Thomas Pellerin-Carlin, Jean-Arnold Vinois, Eulalia Rubio, Sofia Fernandes, « Faire de la transition énergétique une réussite européenne », Rapport n°114, Institut Jacques Delors, juin 2017