

Vers une Transition Juste en Belgique

Memorandum Politique

Bea Cantillon et Marek Hudon
Présidents du Haut Comité pour une Transition Juste

Introduction

La crise climatique et environnementale n'est plus un phénomène lointain. Pendant l'été chaud de 2022, Sciensano a enregistré une surmortalité de 2291 personnes en Belgique, le chiffre le plus élevé des 20 dernières années. Au cours de la même année, selon les chiffres de l'Agence européenne de l'environnement, 5524 personnes sont décédées dans notre pays des suites de la pollution de l'air. Les inondations dans le sud de notre pays ont provoqué la mort de 39 personnes. Plus de 200 communes ont été touchées, dont 10 partiellement détruites, 50 000 maisons endommagées, 11 000 voitures détruites, 160 000 tonnes de décombres ont dû être dégagées.

Les modèles scientifiques ne laissent aucun doute sur la nécessité urgente d'accélérer et de renforcer la transition écologique. Selon le dernier rapport du GIEC, les mesures politiques actuelles nous conduisent vers une hausse de la température mondiale de 2.2 à 3.5 degrés d'ici 2100, exposant ainsi les générations présentes et futures à des risques sans précédent.

Pour maintenir le réchauffement de la planète sous contrôle, il est nécessaire d'effectuer rapidement une réduction profonde et durable des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Le GIEC estime qu'une neutralité climatique mondiale, ou des «émissions nettes nulles», doit être atteinte d'ici 2050 - cela signifie une réduction des émissions de CO₂ presque à zéro combinée à l'absorption de celles restantes. À plus long terme, l'objectif est d'obtenir des émissions nettes négatives permettant de stocker davantage de CO₂ que nous en émettons.

L'Europe s'est engagée à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 et à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. Pour la Belgique, ces objectifs ne sont pas excessivement ambitieux : nous contribuons davantage aux émissions que d'autres pays plus pauvres en Europe et dans le monde. Dans les années à venir, une accélération significative sera nécessaire dans tous les secteurs pour atteindre ces objectifs en temps voulu.

Les enjeux ne concernent pas uniquement les changements climatiques. Comme l'ont montré les discussions autour de la loi européenne sur la restauration de la nature, l'agenda pour rester dans les "limites planétaires" est beaucoup plus vaste : la perte de la biodiversité, les changements d'utilisation des terres, le cycle de l'azote et du phosphore, l'acidification des océans, l'utilisation de l'eau douce, la pollution chimique et la qualité de l'air.

Ce qui est particulièrement frappant, c'est que les risques environnementaux sont très inégalement répartis. En ce qui concerne la pollution de l'air, par exemple, les groupes à risque sont nos personnes âgées, nos enfants et les personnes atteintes de maladies chroniques. Lors des inondations dans la vallée de la Vesdre, la majorité des victimes étaient des personnes âgées de plus de 65 ans qui n'appartenaient pas aux groupes à revenu élevé du pays. Dans nos villes, les personnes précarisées et les communautés migrantes vivent souvent dans les quartiers les plus denses.

La répartition inégale de la responsabilité des dommages environnementaux est également liée au fait que les individus, groupes, pays à revenu plus faible ont généralement une empreinte écologique plus petite que ceux à revenu plus élevé. De plus, les individus, groupes, pays à revenu plus bas ont dans l'ensemble moins de possibilités de contribuer aux efforts nécessaires.

Pour protéger l'ensemble de la société, nous devons maintenant accélérer notre action. Cela implique que nos modes de production, de consommation et de vie doivent changer radicalement en peu de temps. **Cela aura des conséquences économiques et sociales majeures.** Toutes les familles et entreprises ne disposent pas des moyens nécessaires pour passer à une production et une consommation respectueuses de l'environnement. La politique environnementale risque de faire augmenter les inégalités. Si nous ne prenons aucune mesure, les pauvretés liées à la mobilité et à l'énergie ne feront que s'accroître, en parallèle des effets néfastes liés à l'incertitude. Dans un récent

rapport de France Stratégie (2023) sur le financement de la transition écologique, l'ampleur de celle-ci est comparée avec la révolution industrielle.

1. Mission du Haut Comité pour une Transition Juste

Le 24 mai 2022, la ministre Zakia Khattabi a créé le Haut Comité pour une Transition Juste. Cette commission indépendante d'académiciens a pour mission de réfléchir à la manière dont «la transition juste en Belgique peut être organisée et institutionnalisée». Ce rapport de la coprésidence est basé sur une année de consultations et d'études au sein du Haut Comité¹. Il s'appuie sur le rapport scientifique intitulé «*Just Transition in Belgium: Concepts, Issues at state and policy levers* », coordonné par Aurore Fransolet et Josefina Vanhille².

Nous avons envisagé notre mission sous un double perspective :

- a) Proposer un diagnostic de la situation en ce qui concerne les objectifs écologiques et sociaux auxquels la Belgique s'est engagée et comment leur réalisation est interconnectée ;
- b) Fournir un cadre politique et des orientations pour accélérer une transition juste dans la prochaine décennie.

Il s'agit d'un rapport d'experts. Les experts ne peuvent se substituer aux acteurs de la prise de décision politique, du dialogue social et des initiatives citoyennes participatives. **Un défi systémique doit recevoir une réponse systémique.** Par conséquent, les éléments de politique ne peuvent être réduits à un plan détaillé ou à une liste claire de recommandations politiques concrètes. La transition juste concerne une transformation radicale de l'économie, de l'État social et de la société dans son ensemble, à une époque de vieillissement de la population, de numérisation et de bouleversements géopolitiques. Cela nécessite un cadre politique clair et partagé, une coordination dans les processus de prise de décision et des stratégies de suivi validées.

Nous ne sommes pas les premiers à rédiger un rapport sur la nécessité d'inscrire d'urgence la transition juste à l'ordre du jour politique. Nous faisons notamment référence au rapport «Justice dans la politique climatique : sur la répartition des coûts climatiques» (2023) ainsi qu'au rapport « Les incidences économiques de l'action pour le climat» (2023) de France Stratégie.

Ce memorandum politique va de pair avec le rapport scientifique : Fransolet, A. & Vanhille, J. (eds.) (2023) *Just Transition in Belgium: Concepts, Issues at Stake, and Policy Levers*. Rapport scientifique réalisé pour le compte du Haut Comité pour une Transition Juste, Bruxelles : Novembre 2023.

1 Les membres du Haut Comité pour une Transition Juste étaient Thierry Amougou, Chiara Armeni, Kris Bachus, Tom Bauler, Elise Dermine, Olivier De Schutter, Joost Dessein, Isabelle Ferreras, Tim Goedemé, Joannes Laveyne, Cathy Macharis, Soumaya Majdoub, Delphine Misonne, Stijn Oosterlynck, Adeline Otto, Charlotte Scheerens, Géraldine Thiry, David Van Reybrouck, Jean-Pascal Van Ypersele et Pascale Vielle, sous la présidence de Bea Cantillon et Marek Hudon.

Nous remercions tous les membres pour les échanges d'idées enrichissants et les contributions écrites. Nous sommes particulièrement reconnaissants à Thierry Amougou, Olivier De Schutter, Isabelle Ferreras, Eloi Laurent, Adeline Otto et Jean-Pascal van Ypersele pour leurs commentaires sur une version précédente de ce memorandum politique.

2 Nous sommes très reconnaissants pour le travail considérable qu'elles ont accomplis, ainsi que Chiara Armeni. Nous remercions également tout particulièrement David Van Reybrouck pour son aide à la rédaction de ce memorandum politique.

2. La transition juste en Belgique

La question écologique est intrinsèquement liée à la question sociale. Si les politiques ne reconnaissent pas suffisamment ou ne prennent pas en compte la dimension sociale de la transition de manière adéquate et en temps voulu, il y a un risque de ralentissement de cette transition et d'aggravation des inégalités.

Mais qu'est-ce qu'une transition juste ? Une étude de l'ULB, basée sur une recherche documentaire, des entretiens exploratoires et une enquête en ligne auprès de représentants d'organisations sociales, d'institutions gouvernementales et de mouvements citoyens, a identifié quatre visions concurrentes : une vision holistique, axée sur les travailleurs, socio-écologique et une vision réaliste axée sur l'économie. Comme le montre le diagramme ci-dessous (voir la figure ci-dessous), ces visions reflètent des priorités et des intérêts différents. Ce qui est commun à toutes ces visions, c'est l'importance accordée à la participation inclusive.

Graphique 1 : Les quatre visions de la transition juste en Belgique

Vision 1: "Holistic" vision of a just transition	Vision 2: "Workers-centered" vision of a just transition	Vision3: "Social-ecological state" vision of a just transition	Vision 4: "Pragmatic business-centered" vision of a just transition
The just transition should simultaneously reduce environmental degradations and reduce existing inequalities, while guaranteeing access to fundamental rights for all	The just transition should first focus on workers-related issues and should aim at guaranteeing the perspectives of workers and their access to decent and quality jobs as part of the ecological transition.	The action of the state (taxation, investment and social security) is key in ensuring a just transition. The ecological crises and environmental degradation should be seen as social risks to be mutualized	The just transition should ensure a "level-playing field" for companies and should aim at guaranteeing the security of supply of energy and materials.
			

Source : La Gioia et al. (2023)

La transition juste porte sur **une transition vers la durabilité intégrant la justice sociale-écologique comme principe directeur, plaçant les droits sociaux et participatifs au cœur de la politique environnementale.**

Une transition juste comprend donc trois dimensions :

1. Le renforcement et l'atteinte des objectifs écologiques du niveau local au niveau global pour protéger les générations présentes, les générations futures et la nature,
2. Le renforcement des droits sociaux, en particulier pour les plus vulnérables, la répartition socialement équitable des contraintes et des avantages liés à la transition écologique et la protection adéquate des personnes qui seront victimes des catastrophes climatiques³,
3. Le renforcement des mécanismes de participation démocratique à la prise de décision sur ces matières.

Cette conception de la transition juste couvre non seulement la justice distributive (répartition juste des contraintes et des avantages de la transition), mais aussi la justice en tant que reconnaissance (reconnaissant la pluralité des besoins, des valeurs et des perspectives en accordant une attention

³ Cette dimension est mentionnée dans le rapport scientifique comme une sous-dimension « Ensuring a fair distribution of the burden and advantages associated with the sustainability transition » ainsi qu'une dimension « Ensuring the resilience to natural and transition risks for all ».

particulière aux groupes vulnérables), la justice procédurale (garantissant l'accès à l'information, à la prise de décision et aux tribunaux) et la justice internationale (garantissant la justice au-delà de nos frontières nationales).

Nous ne partons pas d'une page blanche pour la mise en œuvre de la transition juste. Au niveau européen, nous disposons d'un cadre politique composé de :

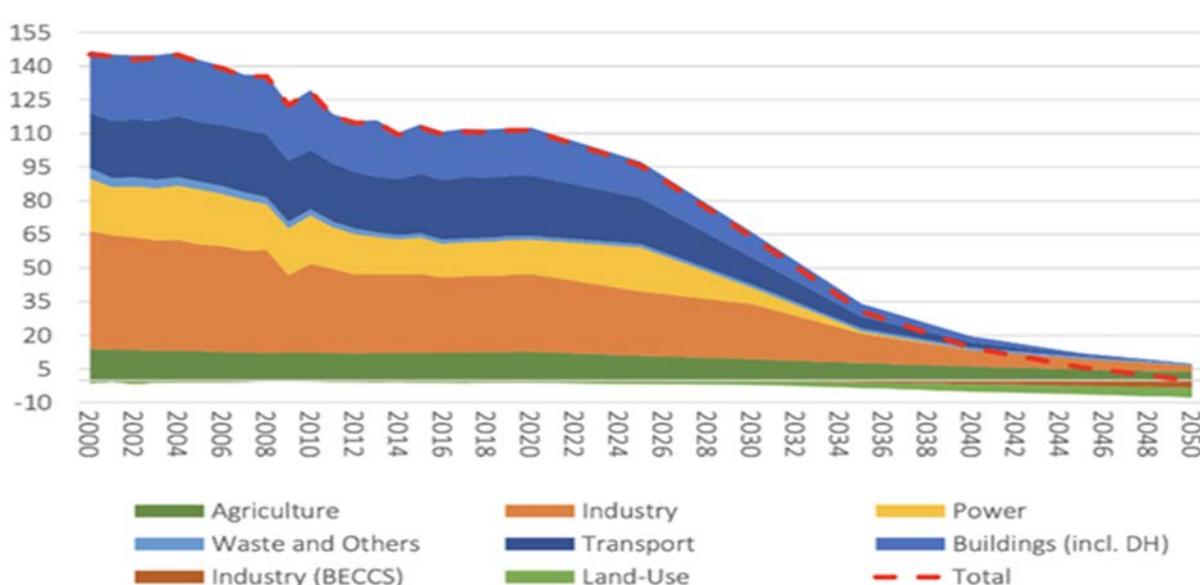
- la loi européenne sur le climat et du Green Deal ;
- du Socle européen des droits sociaux ;
- la Convention d'Aarhus sur la participation démocratique et l'information. Bien que ces dispositions soient imparfaites et pas toujours assez ambitieuses, ni suffisamment intégrées et coordonnées, ces dispositions juridico-normatives, prises dans leur ensemble, fournissent un cadre politique partiellement contraignant pour l'accélération de la transition juste en Belgique. Cela inclut également des objectifs concrets, des instruments et des systèmes de suivi liés au climat, à la biodiversité, aux droits sociaux et à la participation des citoyens aux processus décisionnels.

a. Les objectifs climatiques

Pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, le pacte vert européen établit un cadre juridique, financier et administratif visant à protéger le climat, la nature et la biodiversité. Plus concrètement, l'objectif est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990, et d'atteindre la « neutralité carbone nette » d'ici 2050. La loi européenne sur le climat rend cet objectif contraignant sur le plan juridique. En tant que cadre transversal, le pacte vert européen est en relation avec d'autres domaines politiques, notamment le développement économique, l'énergie, l'agriculture et l'industrie. Le lien avec l'agenda social est encore faible, mais les premières étapes ont été franchies. Par exemple, le Fonds climatique social vise à aider les ménages vulnérables, les petites entreprises et les utilisateurs de transports qui seront les plus touchés par l'extension du système d'échange de quotas d'émission (ETS). L'introduction implicite d'une taxe européenne sur le CO₂ et l'obligation d'utiliser une partie des recettes pour lutter contre la précarité énergétique et la précarité des transports constituent une mise en œuvre concrète de la « transition juste ».

Le gouvernement belge s'est engagé, dans ce cadre européen, à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 et à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. Les trajectoires décrites dans la figure ci-dessous montrent que la transition est en cours, mais qu'une accélération très importante est nécessaire dans tous les secteurs pour atteindre ces objectifs en temps voulu. En raison de mesures insuffisantes en matière de politique climatique, la Belgique fait partie des pays qui contribuent à l'échec actuel dans la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris et des objectifs contraignants de la législation de l'UE.

Graphique 2 : Tendances et projections des émissions de gaz à effet de serre en Belgique par secteur dans le scénario «CORE 95» (une réduction des émissions de 95 % d'ici 2050, reposant sur une approche équilibrée entre les leviers technologiques et comportementaux).



Source : Service public fédéral (SPF) Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (2021)

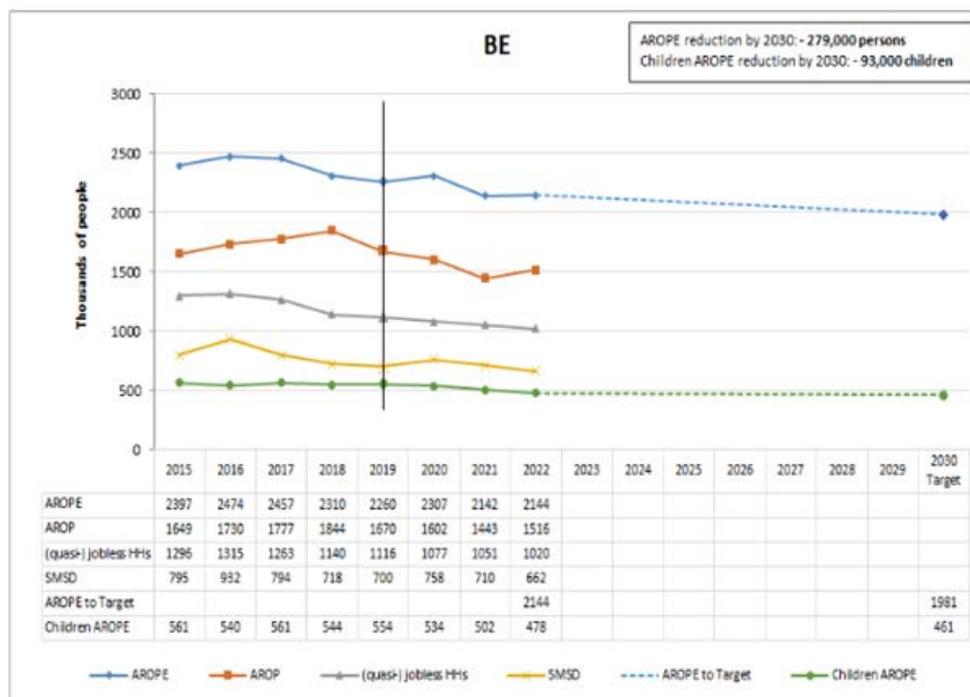
b. Les objectifs sociaux

La Pilier européen des droits sociaux énonce vingt principes fondamentaux relatifs à l'égalité des chances, à la qualité de l'emploi, à la protection sociale et à l'inclusion. Dans le contexte de la transition juste, les droits liés aux services de base de qualité tels que l'eau, l'énergie et les transports sont particulièrement importants (mais pas exclusivement). Ces principes sont accompagnés d'un tableau de bord social pour surveiller les politiques et d'objectifs quantitatifs concernant l'emploi, l'apprentissage tout au long de la vie et la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Dans ce cadre, la Belgique s'est fixé les objectifs suivants d'ici 2030 : un taux d'emploi d'au moins 80 %, au moins 60,9 % des adultes engagés dans un parcours d'apprentissage tout au long de leur vie, et une réduction de 279 000 personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale (dont 93 000 enfants). La figure ci-dessous montre que la Belgique a progressé en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, notamment grâce aux mesures prises pour protéger les familles pendant la pandémie et la crise de l'inflation : le graphique montre une tendance à la baisse de l'indicateur AROPE (composé de la part de familles disposant d'un revenu familial inférieur à 60 % du revenu médian équivalent, de la part de familles à faibles revenus au travail et de la part de familles en situation de privation matérielle) depuis 2017. Pour atteindre les objectifs sociaux d'ici 2030, des efforts supplémentaires sont nécessaires. Selon le dernier rapport de l'Office national de sécurité sociale (ONSS), le risque de pauvreté a diminué parmi les travailleurs, mais il a augmenté parmi les groupes traditionnellement à haut risque de pauvreté, notamment les familles à faibles revenus au travail, les familles monoparentales, les personnes peu qualifiées et les personnes d'origine migratoire.

Graphique 3 : L'évolution de l'indicateur européen du risque de pauvreté et d'exclusion sociale comparée aux objectifs auxquels la Belgique s'est engagée : AROPE composé du risque de pauvreté relative (AROP), de la très faible intensité de travail (VLWI/QJH) et de la privation matérielle sévère (SMSD), Belgique, EU-SILC 2005-2022 (%)

PROGRESS TOWARDS THE 2030 NATIONAL TARGET FOR THE REDUCTION OF POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION



Source: Eurostat (EU-SILC)

Notes:

i) Progress to the target is monitored on the basis of the EU-SILC data with a base year 2019 and target data year 2030; ii) AROPE - at-risk-of-poverty or social exclusion; AROP - at-risk-of-poverty; (quasi-)jobless HHs - share of population living in (quasi-)jobless households, i.e. very low work intensity (VLWI) households; SMSD - severe material or social deprivation; iii) For the at-risk-of-poverty rate (AROP), the income reference year is the calendar year prior to the survey year. Similarly, the share of (quasi-)jobless households or the very low work intensity rate (VLWI) refers to the reference year prior to the survey while for severe material or social deprivation (SMSD), the reference is the current year. (iv) 2021-2022 change not significant for AROPE, AROP, SMSD, (quasi-)jobless HHs and Children AROPE; 2019-2022 change not significant for AROPE, SMSD, (quasi-)jobless HHs and Children AROPE.

Source: EU-SILC, Eurostat; Social Protection Committee (2023)

c. Les objectifs participatifs

Le traité d'Aarhus est considéré comme le traité international le plus important en ce qui concerne les objectifs participatifs de la politique environnementale. Il concerne (1) l'accès à l'information environnementale, (2) la participation à la prise de décision environnementale et (3) l'accès à la justice en matière d'environnement.

En Belgique, les régions et le gouvernement fédéral sont responsables de la mise en œuvre des trois piliers de l'accord. Les principales compétences environnementales sont détenues par les régions (aménagement du territoire, politique environnementale, politique de l'eau, réaménagement rural et protection de la nature), tandis que le niveau fédéral garantit les droits. Les gouvernements fédéraux et régionaux ont mis en place des systèmes de données environnementales (par exemple, le portail géographique dans le cadre de la directive INSPIRE), des délais légaux pour la consultation publique et la possibilité d'organiser des audiences publiques. Cependant, une évaluation de la Commission européenne en 2022 a constaté que «plus d'efforts sont nécessaires en Belgique pour rendre

les données plus largement accessibles» et pour suivre la participation du public aux processus d'évaluation des impacts environnementaux (EIE) et d'évaluation environnementale stratégique (EES). Depuis 2019, la Belgique a progressé dans la création de possibilités de participation : au niveau fédéral, le Conseil fédéral pour le développement durable constitue un forum pour les acteurs de la société civile afin d'évaluer les propositions de politique environnementale nationale. En Flandre, cela s'accompagne de conseils consultatifs stratégiques et d'autres conseils consultatifs au niveau provincial et communal.

Étant donné que la Belgique est en retard dans la réalisation des objectifs environnementaux auxquels elle s'est engagée au niveau international, et que des efforts continus sont nécessaires pour atteindre les objectifs sociaux et participatifs, il est urgent de prendre des mesures supplémentaires.

3. La transition injuste: l'interconnexion des objectifs environnementaux et sociaux

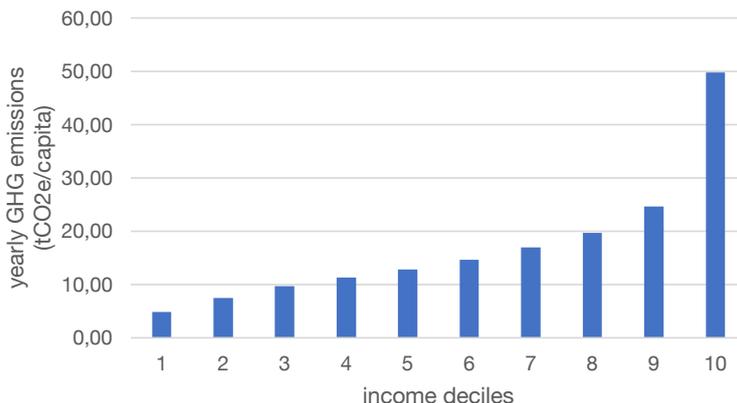
La question environnementale est intrinsèquement liée à la question sociale. À l'heure actuelle, cependant, la transition est manifestement injuste. Il existe de grandes «inégalités environnementales»: les moins fortunés contribuent moins au changement climatique, mais y sont plus vulnérables, ont plus de chances de perdre leur emploi, bénéficient moins des politiques environnementales, portent des charges plus lourdes, ont un accès moindre aux aides financières et sont moins écoutés dans le processus décisionnel.

a. Tout le monde ne contribue pas de la même manière au changement environnemental

En ce qui concerne, à titre d'exemple, les émissions de gaz à effet de serre, on observe de grandes disparités entre les ménages en Belgique. Selon des estimations sur base de données administratives, les 10 % de ménages les plus riches émettent plus de 10 fois plus de gaz à effet de serre que les 10 % de ménages les plus pauvres⁴. Nous observons des répartitions similaires inégales en ce qui concerne la pollution et l'utilisation des ressources.

⁴ Il y a différents manières de calculer le partage de l'empreinte carbone, les chiffres présentés ici sont basés sur des données administratives d'impôt (*World Inequality Database*) et suivent la méthode utilisée par Chancel (2022) - détaillée dans le rapport scientifique.

Graphique 4 : Emissions de CO2 par habitant par an (en tonnes d'équivalent CO2) des ménages belges en 2019

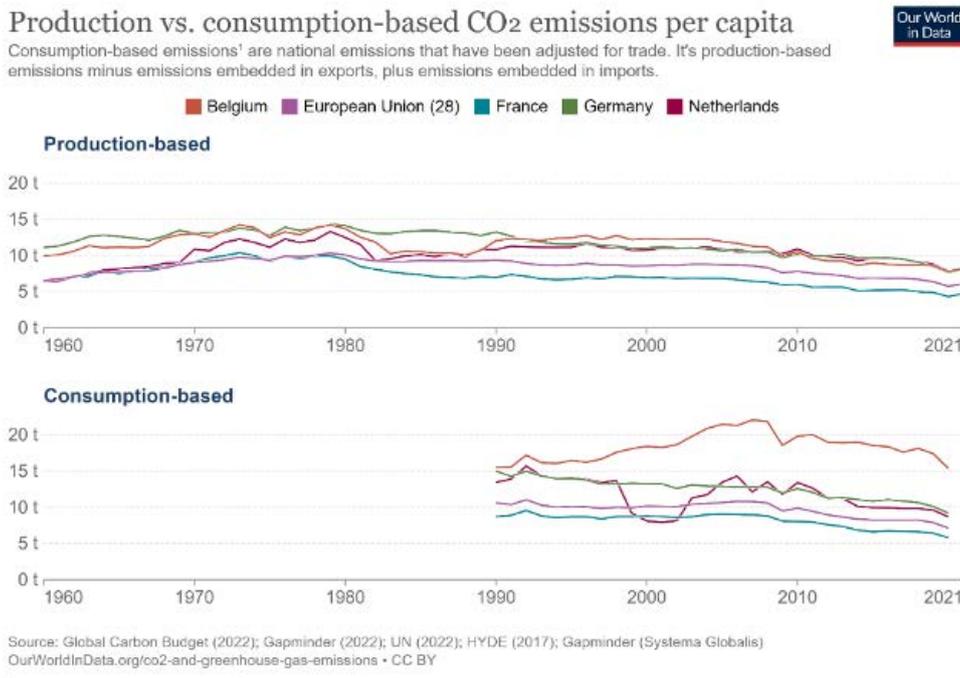


Source: World Inequality Database. <http://wid.world/data>

Les émissions de gaz en Belgique dépassent en outre largement la moyenne européenne. En tenant compte tant des importations que des exportations, les émissions belges étaient de 15 tonnes par habitant en 2021, soit le double de la moyenne européenne, s'élevant à 7,5 tonnes par habitant⁵.

Au niveau mondial, les pays riches émettent beaucoup plus de gaz par habitant que leurs homologues moins nantis. Les pays d'Amérique du Nord, d'Océanie et d'Europe connaissent progressivement une diminution des émissions par habitant, tandis que l'Asie, principalement en raison de la croissance économique de la Chine, connaît une augmentation. Cependant, même avec cette augmentation, les émissions moyennes par habitant en Asie restent environ au niveau de la moitié de celles d'un Européen moyen, et l'empreinte carbone d'un Africain est moins d'un dixième de celle d'un Nord-Américain moyen.

Graphique 5 : Évolution des émissions de CO2 par habitant du point de vue de la consommation.



Source : Global Carbon Project database retrieved from Our World In Data (October 2023).

5 Base de données du Global Carbon Project, provenant de *Our World in Data* (Octobre 2023).

b. Tout le monde n'est pas également touché

Les groupes socialement et économiquement défavorisés, les personnes âgées, les personnes souffrant de problèmes de santé, les enfants et les femmes enceintes sont les plus menacés par les risques climatiques. Ils sont plus vulnérables car ils sont davantage exposés, subissent des nuisances plus importantes, ont moins de possibilités de se préparer et de se rétablir. Les inondations dans la vallée de la Vesdre en juillet 2021 et la vague de chaleur en août 2020 en sont des exemples flagrants.

Les risques liés aux vagues de chaleur ne sont pas identiques pour tout le monde, bien que cela soit moins visible. La surmortalité lors des pics de chaleur touche toutes les tranches d'âge, mais surtout les personnes âgées et celles souffrant de problèmes de santé. Les groupes défavorisés, dans les zones urbaines dépourvues d'espaces verts, courent un risque accru de problèmes de santé ou de décès dus à la chaleur et/ou à la pollution de l'air.

La vulnérabilité varie également d'une région à l'autre. Ainsi, les risques liés aux inondations en Flandre sont relativement plus élevés en raison de la proximité de la mer, de la basse altitude et du degré élevé d'urbanisation. La pollution de l'air est également plus importante en Flandre en raison de la densité de population, de la production économique et de l'agriculture intensive.

En Europe, les risques climatiques sont les plus élevés dans les pays d'Europe du Sud, où l'empreinte carbone est relativement plus faible et où le risque de pauvreté plus élevé. La Grèce, l'Espagne et l'Italie devraient être confrontées aux vagues de chaleur les plus intenses, à la sécheresse et à la pénurie d'eau, ainsi qu'aux conséquences sociales et économiques qui en découlent, avec une pression supplémentaire sur les soins de santé et le secteur agricole.

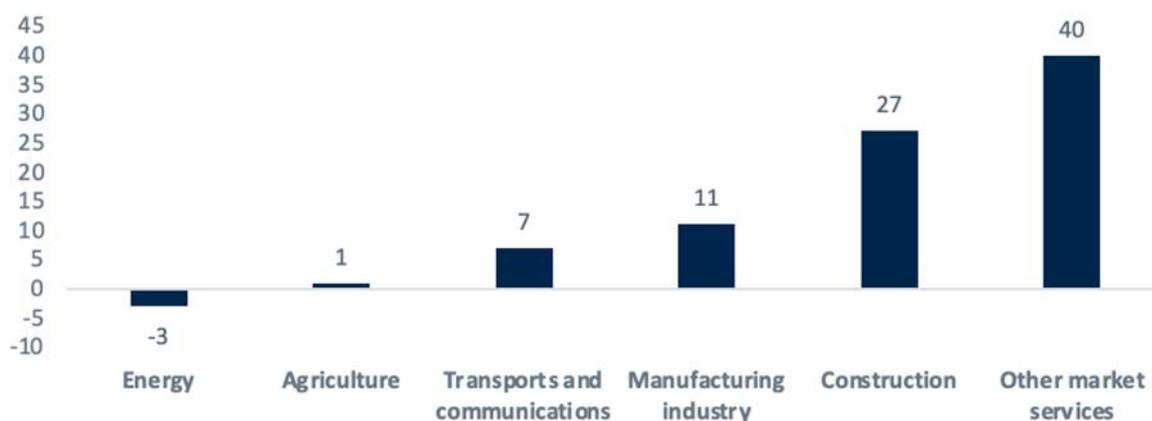
À l'échelle mondiale, il est clair que les pays pauvres qui ont historiquement le moins contribué au changement climatique sont les plus durement touchés par ses effets négatifs. Les effets observés sur la sécurité alimentaire et l'accès à l'eau sont particulièrement prononcés en Afrique, en Asie, en Amérique centrale et du Sud, dans l'Arctique et dans les petits États insulaires.

c. Tous les secteurs professionnels ne sont pas également touchés

Les changements profonds dans les modes de production auront un impact sur le marché du travail. Bien qu'une petite croissance nette de l'emploi soit attendue, les conséquences sur l'emploi varieront considérablement d'un secteur à l'autre. Les secteurs de la construction et des services au public connaissent une création d'emplois, tandis que le secteur de l'énergie risque de perdre des emplois. On s'attend à ce que la création d'emplois à court terme profite davantage aux travailleurs plus qualifiés. Sans une politique d'accompagnement dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'activation, cela pourrait entraîner des pénuries de main-d'œuvre. À moyen terme, la transition pourrait également générer davantage d'emplois pour les travailleurs moins qualifiés, notamment dans le domaine de la rénovation énergétique des bâtiments, de la gestion des déchets et de l'économie circulaire. Il existe également un potentiel de création d'emplois dans des projets d'économie sociale circulaire.

Ainsi, la transition écologique offre des opportunités pour remédier à la situation de l'emploi peu satisfaisante des travailleurs peu qualifiés et aux problèmes de pauvreté qui en découlent. Cependant, la transition est également confrontée à une pénurie croissante de travailleurs qualifiés. Une politique proactive sera donc nécessaire.

Graphique 6 : Création d'emplois par secteur en Belgique en 2030 (en milliers d'emplois, par rapport au scénario de référence).



Source: Lemerrier, T., Pestiaux, J., Vermeulen, P., Bréchet, T., Berger, L., Bossier, F., Kleiman, M., Hunter, S., & Livermore, S. (2016). Macroeconomic impacts of the low carbon transition in Belgium

d. **Tout le monde ne supporte pas le même fardeau en matière de politique climatique.**

Les politiques climatiques ont tendance à accorder plus d'avantages aux plus fortunés et à imposer des charges plus lourdes aux revenus plus bas. Environ un tiers des ménages en Belgique ont peu ou pas de marge de manœuvre pour investir dans des alternatives respectueuses de l'environnement. Environ 13 % des ménages ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté (défini comme étant à 60 % du revenu médian national équivalent disponible pour les ménages). Ils n'ont évidemment pas la possibilité d'envisager l'isolation de leur maison, une pompe à chaleur, et encore moins une voiture électrique. Mais même pour les familles de la classe moyenne inférieure, ces investissements représentent un fardeau financier considérable. Environ 18 % des ménages belges ont un revenu qui n'est pas supérieur à 80 % du revenu médian équivalent. (Environ 60 % des personnes peu qualifiées et des parents seuls se trouvent dans cette situation.)⁶ Pour eux, la rénovation d'une maison moyenne, l'installation d'une pompe à chaleur et l'achat d'une petite voiture électrique représenteraient 13 % de leur revenu. À ce niveau de revenu, il s'agit d'un défi considérable.

La part hypothétique d'une sélection d'investissements verts dans le revenu disponible des ménages en Belgique.

6 Ces chiffres sont basés sur des données EU-SILC et contiennent des revenus de ménages disponibles. Cfr le rapport scientifique pour plus d'informations.

Tableau 1 : Part hypothétique d'une sélection d'investissements verts dans le revenu disponible des ménages en Belgique.

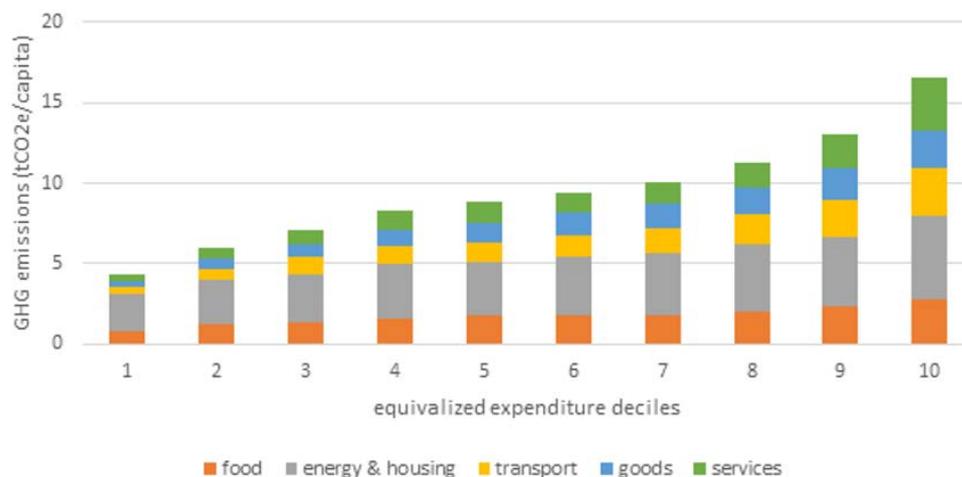
	La part au sein de la population totale	Rénovation énergétique de la maison aux normes de 2050 (investissement de 50 000 euros ou 1 667 euros/an)	Installation d'une pompe à chaleur (investissement de 10 000 euros ou 400 euros/an)	Achat d'une voiture électrique (investissement de 34 000 euros ou 2 267 euros/an)	Coûts cumulés totaux des alternatives écologiques
Pauvre (60% du MEI)	13,2%	6,89%	1,65%	9,37%	17,91%
Basse classe moyenne (80% du MEI)	18,6%	5,06%	1,22%	6,89%	13,17%
Parent seul	21,5%	5,65%	1,36%	7,68%	14,68%
Personne peu qualifiée	21,7%	4,32%	1,04%	5,87%	11,22%

Sources : Calculs propres du CSB, Université d'Anvers, basés sur le BE-SILC 2022. Le seuil de pauvreté est défini comme étant égal à 60 % du revenu médian national équivalent des ménages (RME). Les coûts des alternatives écologiques sont exprimés en pourcentage du revenu annuel disponible des ménages, en supposant un remboursement annuel sur une période d'amortissement spécifique à l'investissement (30 ans pour la rénovation énergétique, 25 ans pour une pompe à chaleur et 15 ans pour une voiture électrique). Pour simplifier, nous supposons un taux d'intérêt de 0 %. Nous remercions Anna Lemmens pour sa contribution.

En revanche, les ménages à revenu plus élevé ont davantage de capacités pour investir dans la rénovation ou la production d'énergie verte et peuvent ainsi bénéficier davantage des programmes de subvention. Les subventions visant à réduire les coûts (par exemple, pour l'installation de panneaux solaires) sont efficaces mais coûteuses, et elles profitent souvent aux ménages à revenu plus élevé. Le problème du non-recours ne peut par ailleurs pas être suffisamment souligné. Cela renforce les inégalités au fil du temps : les groupes à revenu plus élevé utilisent davantage les subventions pour investir dans la transition, et ils bénéficieront à terme d'une énergie faiblement carbonée moins chère et d'une meilleure qualité de vie.

Le graphique ci-dessous indique que les dépenses énergétiques et d'alimentation pèsent relativement plus lourdement dans le budget des ménages à faible revenu. Par conséquent, les augmentations de prix (taxes, impôts et contributions) les touchent plus durement. Sans compensation, la politique tarifaire a un effet régressif. Les politiques doivent prendre en compte ces facteurs, ce qui n'est pas une tâche aisée. En outre, les réglementations contraignantes en matière de mobilité, d'alimentation et de consommation sont souvent aveugles aux différences dans les aspirations, les valeurs et les normes de certains groupes de population.

Graphique 7 : Émissions de CO2 par habitant des ménages belges par décile de dépenses.



Source: Lévy, P. Z., Vanhille, J., Goedemé, T., & Verbist, G. (2021). The association between the carbon footprint and the socio-economic characteristics of Belgian households. *Ecological Economics*, 186, 107065.

e. L'impact social des changements de comportement n'est pas le même pour tous

Certains types de comportements respectueux de l'environnement peuvent contribuer à renforcer les distinctions sociales. Par exemple, comparez le «consommation durable», comme manger des légumes de saison ou conduire une voiture électrique, avec le «comportement de restriction», comme abaisser le thermostat d'un degré ou prendre moins souvent une douche. La consommation durable est un comportement plus fréquent chez les personnes ayant un niveau d'éducation élevé et/ou un revenu plus élevé, tandis que le comportement de restriction est plus courant parmi les groupes à revenu plus faible. La consommation durable est généralement plus appréciée dans la société et est souvent présentée dans les médias, les discussions publiques et les communications gouvernementales comme le comportement écologique par excellence. Étant donné que les comportements respectueux de l'environnement gagnent systématiquement en importance sociale au fil des décennies, cela signifie également que les groupes à revenu plus élevé et/ou plus éduqués tirent davantage de reconnaissance et de statut de leur comportement que d'autres groupes, et peuvent même délibérément l'utiliser pour se distinguer des autres. Cette compétition de statut autour de certains types de comportements respectueux de l'environnement mine le soutien aux politiques environnementales en donnant l'impression que la transition écologique n'est pas accessible de manière égale à tous les groupes sociaux.

f. Tout le monde n'est pas également entendu dans le processus décisionnel

Les groupes à faible revenu et moins éduqués sont plus durement touchés par les problèmes environnementaux, mais ils sont sous-représentés dans la participation politique formelle et informelle dans le processus décisionnel en matière d'environnement. Cela entrave la reconnaissance des besoins spécifiques dans la politique environnementale et nuit à sa légitimité.

Il existe un écart éducatif significatif dans la participation des personnes aux processus de politique et de mise en œuvre. Les scientifiques politiques ont montré que, en plus de la sous-représentation, les préférences des groupes mieux éduqués et à revenu plus élevé prévalent systématiquement

dans le processus décisionnel politique. Cette différence éducative s'applique également aux formes moins formelles d'engagement politique, telles que la participation à une manifestation, la signature d'une pétition ou les dons. Même les formes non institutionnalisées d'engagement ont tendance à renforcer les inégalités en fonction du niveau d'éducation.

L'exclusion des groupes socialement et économiquement défavorisés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques environnementales contribue à rendre les besoins et les circonstances spécifiques de ces groupes invisibles dans les processus de formulation des politiques. Les personnes à qui l'on devrait prêter le plus d'attention sont celles dont on entend le moins parler.

4. La dimension sociale au cœur de la transition écologique

Etant donné les inégalités environnementales multiples, la poursuite accélérée, intégrée et simultanée des objectifs écologiques et sociaux est nécessaire auxquels la Belgique s'est engagée sont nécessaires.

Certaines personnes craignent les conséquences sociales de la transition écologique : elle n'est pas perçue comme nécessaire et comme un outil de progrès social, mais d'abord comme une menace pour les familles à faibles revenus, les travailleurs dans les secteurs touchés, les agriculteurs et les petites entreprises. Les politiques visant à l'atténuation des ruptures climatiques et à l'adaptation aux ruptures inévitables bénéficieront plutôt, en premier, aux ménages les plus défavorisés. Et même si certaines politiques environnementales ont des impacts sociaux régressifs, ceux-ci peuvent être évités si la protection et le renforcement des droits sociaux sont placés au cœur de la transition écologique.

D'autres craignent, au contraire, que la transition écologique ralentisse si une dimension sociale y est intégrée. C'est plutôt l'inverse : la transition ne réussira que si tout le monde est impliqué. Les manifestations de longue durée et violentes des Gilets Jaunes en réaction à des mesures visant à réduire les émissions de CO₂, ainsi que les protestations des agriculteurs flamands concernant le dossier de l'azote, nous l'ont rappelé.

La transition vers un avenir durable et équitable doit se faire de manière intégrée: les questions environnementales et sociales doivent être abordées simultanément. **C'est pourquoi la dimension sociale doit être au cœur de la transition écologique et l'Etat social doit être transformé en état social-écologique⁷. Les pactes sociaux après la Seconde Guerre mondiale ont ajouté des responsabilités sociales aux fonctions économiques et sécuritaires de l'État.** Élément important, l'État social doit également intégrer des fonctions de durabilité. Il est important de noter que le terme «État social-écologique» ne se réfère pas seulement à la responsabilité de «l'État» : la transition juste doit être mise en œuvre par l'engagement des gouvernements européens, nationaux, régionaux et locaux, ainsi que des entreprises, de nombreuses organisations de la société civile et des initiatives locales et citoyennes.

7 Nous remercions Eloi Laurent pour son apport sur cette question.

5. Un État social renouvelé

L'État social qui s'est développé depuis la fin du XIXe siècle reste d'une valeur inestimable pour relever de nouveaux défis. Il est né dans le sillage de l'industrialisation et a progressé lentement. Il n'a atteint sa pleine vitesse qu'après la Grande Dépression des années 1930 et la Seconde Guerre mondiale. Plus récemment, il a accompagné la transition post-industrielle et l'émancipation des femmes et fut un tampon efficace pendant les crises de santé et d'inflation. Cet État est apparu par nécessité, en réponse à la question sociale provoquée par l'industrialisation : il a non seulement servi de filet de sécurité pour les personnes touchées par des événements imprévus, mais il a également agi comme un stabilisateur pour l'économie et la société dans son ensemble et comme facilitateur de transformations.

Aujourd'hui, un État social renouvelé doit soutenir la transition écologique afin de garantir et renforcer les droits sociaux. Cependant, une rénovation est nécessaire. Les instruments politiques devront être complétés et utilisés pour faciliter et accompagner la transition.

Les recherches sur l'impact de l'état social indiquent que les investissements que nous réalisons actuellement dans la sécurité sociale, l'enseignement, le logement social, et les soins de santé et de bien-être, contribuent à la résilience de la société. Des citoyens bien éduqués et en bonne santé sont mieux à même de s'adapter aux changements de leur environnement et de l'économie. Prestations de bien-être jouent un rôle crucial dans le renforcement et l'accélération de la transition écologique.

De plus, nous disposons d'un système démocratique, de connaissances scientifiques et de modèles pour explorer des scénarios futurs alternatifs. L'Europe offre une collaboration indispensable, bien que nécessitant un renforcement, pour guider notre économie et notre société à travers la transition accélérée. L'Europe a déjà élaboré un cadre politique intégré pour une transition équitable. Ce sont des atouts importants.

Cependant, il existe également des faiblesses : la pauvreté demeure un problème non résolu, tout le monde n'a pas des droits sociaux garantis, toutes les voix ne sont pas également audibles, et l'État n'est pas bien équipé pour fonctionner dans les limites planétaires et offrir une protection adéquate contre les risques environnementaux croissants.

6. Principes directeurs pour un État social-écologique

Pour assurer une transition équitable et atteindre à temps les objectifs environnementaux et sociaux, il est nécessaire de compléter et d'élargir les instruments existants. Les principes importants à cet égard sont : l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables, de meilleurs biens et services collectifs, ainsi qu'une protection sociale plus adéquate⁸. Pour intégrer les agendas écologiques et sociaux, nous proposons huit directives.

a. Donnez la priorité aux instruments qui servent simultanément des objectifs environnementaux et sociaux

Les mesures politiques hybrides qui servent à la fois des objectifs environnementaux et sociaux méritent la priorité. Il convient de considérer, par exemple :

- Étendre et verdir le logement social. Cela s'attaque au problème climatique, assure un logement abordable et lutte contre la précarité énergétique.
- Investir dans la formation, la reconversion et, lorsque ceci est utile subventionner, la promotion de l'emploi de haute qualité dans les secteurs qui soutiennent la transition écologique, tels que la construction et l'économie circulaire.
- Créer des emplois de qualité répondant aux besoins de la transition écologique (aménagement et entretien de zones vertes dans les zones urbaines, infrastructures de transport public, énergies renouvelables, reboisement, recyclage). Cela favorise l'intégration sur le marché du travail des chômeurs de longue durée, en particulier de ceux qui perdent leur emploi en raison de la transition.
- Investir dans une meilleure mobilité : des transports publics adéquats et abordables, d'autres formes de transport collectif (comme les voitures en partage), des infrastructures pour les vélos et les piétons. Une meilleure mobilité pour tous peut également entraîner des améliorations sociales, en particulier en termes de santé grâce à une meilleure qualité de l'air et à plus d'activité physique.
- Renforcer la prévention dans les soins de santé : une meilleure alimentation peut, combinée à des changements progressifs dans le modèle agricole, entraîner des réductions significatives des émissions, une meilleure santé et une plus grande résilience face aux effets négatifs du changement climatique.

b. Rendez la politique environnementale sociale

Les questions de répartition sociale et de reconnaissance doivent être intégrées dans la conception des politiques environnementales. Ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui. Les mesures visant à

8 Cela fait référence aux vingt principes fondamentaux du Socle européen des droits sociaux concernant l'égalité des chances, un travail de qualité, la protection sociale et l'inclusion. Dans le contexte de la transition juste, il est particulièrement important (mais certainement pas exclusivement) de garantir les droits aux services de base de qualité tels que l'eau, l'énergie et les transports.

réduire l'utilisation des énergies fossiles et à favoriser la nature sont souvent, involontairement, socialement régressives : les groupes vulnérables bénéficient moins des subventions, supportent proportionnellement les charges les plus lourdes des taxes environnementales et sont davantage menacés par les réglementations contraignantes. Il est nécessaire d'anticiper de tels effets inverses, par exemple en :

- Tenant compte de l'impact redistributif des instruments politiques. Les réglementations (comme par exemple, l'imposition de garanties plus longues pour les biens de consommation, les normes d'efficacité énergétique des appareils électroménagers, les normes d'émission des véhicules automobiles ou la réglementation sur les substances dangereuses) peuvent rendre les produits plus durables, mais aussi plus coûteux. Les personnes à revenu plus faible ressentent davantage cela, tandis que l'interdiction des jets privés touche les revenus les plus élevés. Les services publics et les infrastructures peuvent faciliter la transition écologique, mais l'impact redistributif dépend fortement des groupes cibles (par exemple, les stations de recharge pour véhicules électriques par rapport aux logements sociaux éco-énergétiques).
- Redistribuer les revenus provenant des taxes sur le CO₂, financer les politiques environnementales par le biais de taxes plus progressives et étendre les programmes d'aide aux groupes touchés pour faciliter leur transition vers un mode de consommation plus durable. Cela pourrait inclure un soutien actif à l'accès aux transports durables, à la rénovation des logements, etc.
- Concevoir des taxes environnementales détaillées. Celles-ci peuvent être régressives (comme c'est le cas pour les prélèvements sur les biens de première nécessité comme l'eau ou le chauffage domestique) ou progressives (comme c'est le cas pour les taxes sur les voyages aériens). L'effet redistributif régressif d'une taxe carbone peut être réduit en reversant les recettes aux ménages sous forme de dividendes. Les taxes environnementales peuvent rendre les prix prohibitifs pour certains et moins ou pas pour d'autres. Si les billets d'avion deviennent chers, cela n'empêchera pas les ménages à revenu élevé de planifier des vacances lointaines, mais pour les familles à faible revenu, prendre l'avion pourrait ne plus être une option. Pour résoudre ce problème, certains préconisent des comptes carbone individuels ou des quotas de vol individuels.
- Soutenir les communautés locales particulièrement touchées par les mesures environnementales, comme l'impact d'une taxe sur le CO₂ sur la mobilité dans les zones éloignées mal desservies par les transports en commun.
- Mettre à disposition des voitures partagées (électriques ou non) et des vélos, et favoriser la collectivisation des panneaux solaires, des réseaux de chaleur et du chauffage urbain.
- Reconnaître et soutenir une variété de comportements respectueux de l'environnement au lieu de promouvoir un modèle standard. Les politiques devraient prendre en considération comment les individus de différents groupes sociaux perçoivent leurs opportunités de développement.
- Anticiper la perte d'emplois dans certains secteurs. Les gouvernements ne doivent pas seulement encourager l'innovation économique, mais aussi accompagner le processus de "exnovation". Cela exigera un accompagnement actif des personnes qui perdent leur emploi. La cessation des modes de production et de consommation nocifs pour l'environnement nécessite une sortie contrôlée, sinon les innovations écologiques risquent de ne bénéficier qu'aux pionniers et aux premiers adoptants. Elles doivent également profiter aux groupes à revenu plus faible.

Lors de la détermination de la manière dont le Fonds social européen pour le climat sera utilisé, la Belgique devra examiner attentivement les alternatives, en tenant compte de leur interaction avec les instruments existants (comme le tarif social de l'énergie).

c. Rendez la politique sociale plus écologique

Les outils sociaux existants ainsi que les infrastructures doivent être rapidement «verdis». Cela implique notamment :

- Accélérer la transition écologique des hôpitaux, des logements, des établissements de soins, des crèches, des administrations, etc.
- Réexaminer les mesures sociales qui subventionnent les énergies fossiles, telles que les taux de TVA et le tarif social de l'énergie. Bien que les subventions énergétiques soient nécessaires pour garantir la protection sociale, leur impact écologique doit être soigneusement évalué.

Pour atténuer les effets redistributifs inverses, des mesures d'accompagnement compensatoires peuvent être prises, notamment les tarifs sociaux pour le gaz, l'électricité ou l'eau, ainsi que les allocations pour le fioul domestique. Lors de la récente crise de l'inflation, par exemple, un plus grand nombre de ménages ont été éligibles au tarif social. Mais des corrections sélectives créent aussi des effets adverses. L'élargissement du tarif social énergétique a non seulement entraîné des coûts budgétaires substantiels, mais a également créé des écueils salariaux dans les tranches de revenus supérieures (pour ceux dont le revenu était proche du seuil, il devenait moins attrayant de travailler davantage d'heures ou de viser un salaire plus élevé) et il y eut du non-recours au droit. Les politiques d'indemnisation sélectives ont donc leurs limites. Il est trop facile de penser que tous les problèmes peuvent être résolus par des mesures sélectives visant à protéger les populations à revenu faible. C'est pourquoi, pour une transition juste, il est essentiel de se pencher sur les questions sous-jacentes de répartition des revenus, de réduction de la pauvreté et des inégalités sociales.

La numérisation de nombreuses demandes de subventions, combinée à la disparition de certains services destinés au public, a des conséquences sociales néfastes et peut entraîner le non-recours aux subventions ou aux droits. Cette situation est particulièrement problématique pour les groupes les plus défavorisés, qui ont souvent un accès limité aux services numériques ou qui en ont moins de connaissances. Dans les cas où des problèmes de non-recours ont été constatés ou sont probables, il est utile de combiner la technologie avec une alternative à la technologie numérique, même si cela se fait à une échelle beaucoup plus réduite.

d. Optimisez la protection sociale et les investissements sociaux

Pour garantir la stabilité sociale en période de turbulence et pour permettre une transition climatique accélérée, il est nécessaire de renforcer les droits sociaux. Cela implique d'améliorer la qualité de l'ensemble de l'État. Cela peut être réalisé en :

- Renforçant les salaires minimums, la sécurité sociale améliorée, les prestations sociales minimales plus élevées, l'éducation et la formation tout au long de la vie, le logement abordable, les services sociaux.
- En intervenant également dans des domaines qui ne relèvent pas des instruments traditionnels de l'État, tels que l'aménagement du territoire et la mobilité.

- En renforçant la prévention en matière de santé. Les vagues de chaleur, la pollution de l'air, les inondations et les zoonoses touchent surtout les personnes déjà fragiles sur le plan physique ou mental. Une part croissante de la population est exposée à des maladies chroniques, des problèmes de santé mentale et à la multimorbidité. Investir dans la santé physique et mentale de la population est donc une stratégie très pertinente pour réduire la vulnérabilité sociale aux risques environnementaux.

Pour réaliser tout cela, une utilisation plus efficace des ressources est nécessaire. Les dépenses sociales de l'état sont aujourd'hui très largement réparties selon la répartition des revenus. La capacité de redistribution des dépenses gouvernementales sociales est donc limitée. Si ces dépenses augmentent (en plus du coût du vieillissement), il sera nécessaire de mettre la redistribution au centre des préoccupations et de privilégier les plus vulnérables, tout en maintenant le caractère universel de notre État.

e. Élargissez la Base de Financement

La transition écologique aura un impact significatif sur les dépenses publiques. Outre les investissements préventifs, les dommages directs aux infrastructures dus aux inondations et aux incendies de forêt, les indemnisations aux victimes, la perte d'activité économique et les répercussions sur la mortalité, la maladie et le bien-être, les politiques écologiques elles-mêmes (atténuation et adaptation) nécessiteront des ressources publiques substantielles.

Il est difficile de déterminer des montants précis. Le GIEC estime que les pays industrialisés devront investir entre 2% et 4% de leur PIB moyen entre 2017 et 2050 pour atténuer le changement climatique. Pour la Belgique, cela représente une estimation annuelle d'environ 11 à 22 milliards d'euros (aux prix actuels). Les subventions aux combustibles fossiles, actuellement fournies sous forme de dépenses budgétaires ou d'exonérations fiscales, ont été estimées à 13 milliards d'euros par an en 2020 (soit 2,8% du PIB belge) par le Service public fédéral des Finances et le Service public fédéral de la Santé publique, de la Sécurité de la Chaîne alimentaire et de l'Environnement. La suppression progressive des combustibles fossiles peut donc offrir une marge intéressante pour de nouveaux investissements. Mais nous devons tenir compte de l'augmentation significative des dépenses (qui viennent en surplus des coûts du vieillissement de la population).

Le report des investissements ne fera qu'accroître les efforts du gouvernement. Cela signifierait que les générations futures devraient *surinvestir* pour compenser le retard. Leur marge de manœuvre budgétaire serait alors plus réduite. De plus, le report d'investissements nécessaires nuit également à la crédibilité et à l'attractivité de notre pays, rendant ainsi plus difficile la mobilisation des investissements privés ou le financement complet de la dette publique. Des augmentations substantielles des dépenses gouvernementales seront nécessaires pour faciliter la transition.

Il est donc nécessaire de réorienter les dépenses publiques vers des objectifs socio-écologiques et élargir la base de financement, ce qui comprend :

- Imposer équitablement les revenus du capital et du travail, supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles, réduire les taxes sur le travail (pour répondre à la demande croissante attendue sur le marché du travail), augmenter les taxes sur la pollution, diversifier les taux de TVA et accroître la progressivité de l'impôt.
- Déterminer régulièrement quels acteurs et secteurs ont besoin de quels types de soutien et d'incitations pour passer à des méthodes de production et de consommation respectueuses des limites planétaires. Cet exercice devrait devenir une partie récurrente du cycle budgétaire (la Commission européenne a développé des outils de «budgétisation verte» à cette fin).

Le gouvernement belge dispose de plusieurs outils pour inciter **les institutions financières** à anticiper et à contribuer à la transition vers une économie respectant les limites planétaires : les

normes et réglementations, la surveillance et la déclaration, ainsi que la fourniture de garanties de rendement financier, voire l'utilisation de ressources dans des sociétés d'investissement ou des banques publiques. De plus, il est nécessaire de :

- Établir chaque année une image actualisée des besoins de financement du gouvernement.
- Élaborer une stratégie nationale de financement durable qui permet de définir des priorités et de coordonner les instruments (dans le cadre du Pacte Vert de l'UE, notamment le Plan national pour l'énergie et le climat, le Plan de transition juste territorial et le Plan national pour le climat social).
- Intégrer des objectifs sociaux dans cette stratégie. Étant donné qu'une part substantielle des investissements requis a un impact direct sur les ménages (par exemple, dans les domaines du logement et de l'énergie), il est essentiel de tenir compte des objectifs sociaux et de leurs effets de répartition.

Bien que les leviers de **la politique monétaire** relèvent du niveau européen, la Belgique, en particulier pendant sa présidence du Conseil européen au premier semestre 2024, peut contribuer à mettre en avant l'importance des règles régissant la politique de la Banque centrale européenne au niveau international. Le développement actuel d'une taxonomie des investissements «verts» et «sociaux» au niveau européen doit être examiné à la lumière de ces objectifs et nécessite une attention politique constante.

Enfin, il est crucial de réorienter également **les capitaux privés** vers la transition. Selon le Climate Finance Report 2021 (des chiffres plus précis pour la Belgique ne sont pas disponibles), les investissements publics représentent actuellement environ 40 % du financement climatique en Europe, tandis que les acteurs privés contribuent à hauteur de 60 %. Seulement une petite part (de 1,0 % à 2,5 %) de la totalité des actifs gérés par les fonds d'investissement se trouve dans la niche de l'investissement «à impact», qui vise explicitement à atteindre des objectifs sociaux, environnementaux ou de gouvernance en plus de la rentabilité financière (Institut Impact Finance Belgium, 2022). Cela est insuffisant.

Une finance réussie pour répondre à ces divers besoins nécessite une surveillance précise. Cette surveillance devrait également comprendre une analyse de la répartition du financement entre les acteurs privés et publics, ainsi que des recommandations sur la meilleure stratégie financière.

f. Renforcez les mécanismes de protection en cas de catastrophes

Les mécanismes que nous utilisons actuellement pour l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles comprennent en partie des assurances privées obligatoires et des fonds de catastrophe naturelle. Avec le nombre croissant de risques naturels, ces deux mécanismes seront soumis à une pression accrue, et les gouvernements devront intervenir davantage. Au niveau européen, il sera également nécessaire de «réassurer» les pays les plus pauvres les plus durement touchés. Une évaluation du fonctionnement des fonds de catastrophe est également nécessaire, ainsi que l'identification des zones nécessitant un renforcement.

g. Renforcez l'action au niveau local

Le réchauffement climatique est un phénomène mondial avec d'importantes variations locales. Les quartiers défavorisés font face à des îlots de chaleur, certaines régions sont plus sensibles aux inondations ou aux incendies de forêt. Par conséquent, les politiques sociales ne peuvent pas être uniformes au niveau national ou régional. Les interventions locales devront jouer un rôle plus important. Que ce soit en matière d'atténuation, d'adaptation, de participation ou de renforcement de la résilience, les solutions devront être adaptées à chaque situation. Cela pose le défi du financement

des autorités locales, de la société civile et, plus largement, des initiatives locales, ainsi que le défi de la création d'organismes de coordination et de formes de gouvernance efficaces.

h. Renforcez la solidarité internationale

La solidarité internationale et européenne est une condition essentielle pour une transition juste. Le changement climatique a un impact plus important sur les pays plus pauvres du Sud, à l'échelle mondiale et également au sein de l'Europe. Les pays riches contribuent davantage (et ont historiquement davantage contribué) aux émissions de gaz à effet de serre et aux dommages environnementaux. Ils disposent également de plus de moyens financiers et technologiques pour financer la transition. La Belgique devra faire preuve de solidarité avec les pays plus pauvres et plus touchés au sein de l'Union européenne. Cela peut être réalisé de plusieurs manières

- En adoptant le cadre politique européen qui a établi un lien préliminaire entre la politique environnementale et sociale. Avec la création du Fonds Social Climatique, la Commission européenne a fait un premier pas important. La Belgique doit plaider en faveur d'un renforcement de la solidarité au sein de ces instruments politiques européens et d'autres, tels que les Fonds sociaux (ESF+).
- En jouant un rôle de leader sur la scène internationale. Le principe de «responsabilités communes mais différenciées et capacités respectives», énoncé dans l'Accord de Paris, doit être pleinement respecté et étendu à tous les autres problèmes environnementaux.
- En renforçant la solidarité avec le Sud global. Cela implique de soutenir les pays en développement dans leurs efforts de transition, de partager des connaissances et des technologies, et de promouvoir la coopération internationale pour atténuer les perturbations des écosystèmes mondiaux, telles que le changement climatique.
- En défendant les mécanismes auxquels la Belgique apporte son soutien, tels que l'initiative «Global Accelerator» des Nations Unies et de l'OIT, avec la proposition d'un nouveau mécanisme de financement pour le soutien de la mise en place de la protection sociale dans les pays en voie de développement. Nous pouvons aussi faire référence à l'initiative des Nations Unies pour un *Global Fund for Social Protection* que la Belgique soutient.

7. Gouvernance

a. Démocratie

La transition vers l'État socio-écologique exige des procédures démocratiques solides et des processus décisionnels inclusifs, de manière à ce que les politiques soient justes, mieux acceptées, mieux informées, et donc plus efficaces. Les droits de participation environnementale, ancrés dans la Convention d'Aarhus et la législation de l'UE et belge qui en découle, offrent un instrument direct pour améliorer la prise de décision démocratique en matière de Transition Juste en reconnaissant

davantage les droits de participation légaux et leur forte connexion avec l'accès à l'information. Cela implique que :

- Le dialogue social soit renforcé et que les travailleurs soient davantage impliqués dans les politiques environnementales des entreprises et pour s'assurer que les objectifs stratégiques sont réorientés vers d'autres finalités que la maximisation des profits des actionnaires.
- Les organisations de la société civile soient mieux soutenues, en particulier celles qui défendent les intérêts des plus vulnérables. (Des rapports tels que ceux du Support Center for the Fight against Poverty, Precarity, and Social Exclusion et du secteur de l'économie sociale démontrent l'attention, l'engagement et l'expertise de ces organisations pour la transition juste.)
- Des forums démocratiques et des procédures de consultation soient créés pour permettre la participation de tous les acteurs concernés à la prise de décision, en particulier les personnes en situation de pauvreté. Il existe plusieurs approches complémentaires possibles : la participation citoyenne, les procédures de consultation, les consultations en ligne, les référendums, etc.
- Les droits civils classiques ne soient pas sapés, et soient renforcés lorsque possible, en particulier le droit à la liberté d'expression, le droit de manifester pacifiquement, la liberté de la presse et la transparence de l'administration.
- La circulation de l'information se fasse rapidement et de manière transparente, particulièrement importante dans une période de changements rapides.

b. Coordination

Les instruments de politique pour une transition juste sont dispersés dans divers domaines (environnement, énergie, mobilité, agriculture, protection sociale, emploi, santé et coopération au développement) et à de nombreux niveaux (local, régional, fédéral, européen). Cette structure hautement fragmentée et stratifiée conduit inévitablement à d'importants défis de coordination, comme en témoigne l'incapacité des gouvernements fédéraux et régionaux à parvenir à un accord politique avant la COP21 à Paris, ou à plusieurs reprises à ne pas atteindre une position belge commune au niveau européen.

Il est d'une grande importance de renforcer la coopération entre les différentes entités et domaines de politique. Cela peut être réalisé en :

- Évaluant la structure de consultation (et en l'ajustant si nécessaire) mise en place par le Conseil des ministres en 2021 pour mobiliser tous les ministres et administrations fédéraux impliqués dans la politique climatique.
- Recherchant un accord intergouvernemental qui réunit les gouvernements fédéraux et régionaux autour d'une boussole commune et établit des accords de base conformément aux cadres et objectifs européens auxquels la Belgique s'est liée.
- Prenant l'initiative lors de la présidence européenne au premier semestre de 2024 pour aligner la surveillance sociale bien développée du Socle européen des droits sociaux avec la surveillance écologique (notamment pour développer des meilleurs indicateurs de pauvreté énergétique, mobilité) et pour reconnaître les investissements sociaux comme un moteur de sociétés économiquement et socialement résilientes (le pacte de stabilité et de croissance et les mécanismes du semestre européen qui sont mis en place pour discipliner les états membres de l'EU) doivent être revus afin que les dépenses sociales et la transformation écologique (notamment des sources d'énergie renouvelable et l'isolation des bâtiments) soient pris en compte dans les calculs de déficit public et de soutenabilité de la dette.

c. Préparation et évaluation des politiques

Il est nécessaire d'investir davantage dans la collecte de données, la recherche préparatoire aux politiques et la surveillance. Nous avons besoin de chiffres. Pour donner un exemple simple : combien coûte-t-il de rendre toutes les habitations sociales existantes et futures indépendantes des combustibles fossiles ? Comment surveiller et évaluer les progrès ? Et comment faire cela pour de nombreux autres dossiers ?

Les politiques doivent être améliorées:

- Mettons l'accent sur la collection de données et la modélisation et la surveillance des résultats politiques à l'aide de modèles de simulation. Ces indicateurs doivent être rendus publics dans des rapports de suivi officiels et des plans nationaux pour la transition juste.
- Regroupons les connaissances et l'information. Le département du développement durable du Bureau fédéral du Plan, Sciensano et le Service public fédéral de la Santé publique doivent être renforcés. La coopération avec les services statistiques et de préparation des politiques régionaux est aussi nécessaire. La rédaction du Plan d'action national belge pour l'extension du système européen d'échange de quotas d'émission dans le cadre du fonds social pour le climat est une occasion importante de développer un cadre politique intégré quantifié.
- Regroupons également l'expertise disponible de manière plus efficace. Nous proposons de considérer un Centre de connaissances pour la transition juste.
- À l'image des Pays-Bas (Conseil scientifique pour la politique gouvernementale) et de la France (France Stratégie), envisageons d'entreprendre une analyse prospective. Cette approche vise à explorer les scénarios futurs possibles et souhaitables.

8. Recherche à venir

En Belgique, la recherche interdisciplinaire préparatoire à la politique sur la transition juste en est à ses débuts. Le Haut Comité pour une Transition Juste a été confronté à une tâche difficile, non seulement en raison de la nouveauté relative, de la grande complexité et de l'importance sociétale du sujet, mais aussi en raison des différences de sémantique, d'approche et de paradigmes. Quelles leçons pouvons-nous tirer de cela ?

Tout d'abord, la recherche préparatoire à la politique et le rapportage doivent être adaptées aux langues nationales. Dans le monde académique, l'anglais est la langue dominante, mais la communication sur des questions sociales et politiques complexes, qui transcendent les disciplines, devient plus difficile. La sémantique est étroitement liée à la culture, aux institutions et aux disciplines, et les mots ont des significations différentes dans différents contextes. Comprendre ces différences est essentiel pour une communication efficace dans une autre langue. Cela est particulièrement vrai lorsque les chercheurs s'adressent à des personnes impliquées dans la préparation et la mise en œuvre des politiques à différents niveaux, fédéral, flamand, français et germanophone. Par exemple, les auteurs du rapport scientifique ont rencontré des problèmes liés à la signification du terme «welfare state», qui est couramment utilisé dans la littérature internationale pour décrire l'ordre économique et social des sociétés industrialisées. Ce terme n'est pas utilisé dans le rapport scientifique, où les auteurs parlent de «Social State», traduction de «État Social» en français et de «Sozialstaat» en allemand. Ils ont fait ce choix pour mettre moins l'accent sur la prospérité et davantage sur le social. Le Haut Comité pour une Transition Juste a adopté les termes «Social Ecological State», «Sociaal Ecologische Verzorgingsstaat» et «État Social Écologique» pour souligner la nécessité

d'une intégration plus étroite des fonctions gouvernementales liées à l'environnement et au social, axées sur le double objectif de justice et de durabilité.

Deuxièmement, la recherche interdisciplinaire est nécessaire mais comporte des défis importants. Elle est chronophage et nécessite donc des ressources adéquates. Les chercheurs de différentes disciplines ont des approches différentes avec leurs propres terminologies, méthodologies et cadres conceptuels. Cela peut parfois entraîner des conclusions contradictoires et des difficultés à comprendre les perspectives des autres. Pour transformer des informations contradictoires en connaissances précieuses, une profonde compréhension, une ouverture d'esprit et de la créativité sont essentielles. Par exemple, l'idée que le progrès écologique et social se renforcent mutuellement est attrayante et est souvent associée trop facilement au développement durable. Les politologues établissent des liens entre l'inégalité d'une part et le soutien aux politiques environnementales d'autre part (avec les gilets jaunes comme exemple emblématique). Cependant, certaines études, notamment en sciences économiques et de gestions, indiquent aussi la présence de trade-off entre les différentes performances qu'une entreprise ou un état peut poursuivre. La valeur ajoutée d'une recherche interdisciplinaire solide réside dans l'identification et la clarification critiques des synergies, des contradictions et des compromis, afin de réfléchir aux recommandations politiques possibles.

Troisièmement, les différents points de vue paradigmatiques doivent être explicités et confrontés. Le Haut Comité pour une Transition Juste a dû tenir compte de différentes perspectives paradigmatiques. Certains membres partent des cadres et des institutions existants au niveau belge ou européen, estimant que ce sont les points de départ appropriés. D'autres partent de la vision de ce qui doit être atteint à long terme et en déduisent des stratégies qui peuvent être plus radicales. De telles stratégies ne sont pas nécessairement compatibles avec les stratégies nécessaires ou réalisables à court terme pour accélérer la transition. La confrontation critique des résultats de la recherche issus de différentes perspectives paradigmatiques est le point de départ de la recherche innovante et de nouvelles connaissances.

Il est nécessaire de poursuivre la recherche interdisciplinaire sur ces questions et de nombreuses autres liées à la transition juste. Le Haut Comité a constaté qu'il est nécessaire d'investir davantage dans la recherche préparatoire à la politique. Il ne s'agit pas seulement d'investir davantage, mais aussi de mieux regrouper l'expertise disponible. La Commission propose donc non seulement d'investir davantage dans tous les services gouvernementaux concernés et dans la recherche scientifique, mais aussi de créer un Centre de Connaissance pour la Transition Juste.

Conclusion

Que ce soit en matière de santé, de sécurité de l'emploi, de logement ou d'opportunités économiques, les recherches scientifiques disponibles montrent que sans une action collective décisive, non seulement les dégradations environnementales, mais aussi les politiques environnementales elles-mêmes peuvent aggraver les inégalités sociales existantes. Nous pourrions donc mettre notre société en danger en accroissant la pauvreté, en réduisant la justice sociale et en provoquant davantage d'instabilité sociale, non seulement pour ceux qui luttent déjà, mais aussi pour ceux qui vivent maintenant encore dans la prospérité, mais qui pourraient être en danger dans un avenir proche.

Pour atteindre les objectifs écologiques, sociaux et participatifs auxquels la Belgique s'est engagée, la dimension sociale doit être au cœur de la transition écologique. L'État social doit désormais

intégrer, en plus de ses fonctions économiques et sociales, des fonctions écologiques. Compte tenu des nombreuses inégalités liées à l'environnement, la poursuite accélérée et simultanée des objectifs écologiques et sociaux est un devoir (nous devons atteindre les objectifs écologiques et sociaux auxquels nous nous sommes engagés), une nécessité (pour atteindre ces objectifs, ils doivent être poursuivis conjointement) et donc une mission sociétale qui doit être réalisée dans de nombreux domaines.

Jamais dans l'histoire une transformation sociale d'une telle ampleur n'a eu lieu en si peu de temps. Ce sera un processus avec de nombreuses inconnues et incertitudes. Mais nous n'avons pas le choix. Réhaussé, le cadre politique européen nous permet de former une coalition large et solide de tous les acteurs concernés. Cela doit être fait si nous voulons éviter le pire, tant sur le plan environnemental que sur le plan social et économique, et la Belgique devrait jouer un rôle inspirant et de leader à cet égard. La transition juste doit être accélérée de toute urgence, nous n'avons pas de temps à perdre.