**Assises du climat**

**Comptes rendus des huit premières séances
et questions pour la neuvième**

Table des matières

[Débat public : lutter contre le réchauffement climatique, des obligations de moyens à une obligation de résultat 3](#_Toc67926560)

[Principes généraux 3](#_Toc67926561)

[La séquence prévue des neuf débats 4](#_Toc67926562)

[I. Obligation de résultats et empreinte carbone de la société française 8](#_Toc67926563)

[II. L’Union Européenne au défi de l’obligation de résultats face au changement climatique 13](#_Toc67926564)

[III. Assumons-nous collectivement nos responsabilités face au réchauffement climatique ? 18](#_Toc67926565)

[IV. Quelles solutions sont envisageables pour satisfaire à l’obligation de résultat ? 23](#_Toc67926566)

[V. Approfondissement de l’action par la taxation de l’énergie fossile 33](#_Toc67926567)

[VI. Approfondissement de l’action par les investissements publics financés par l’impôt progressif 43](#_Toc67926568)

[VII. Approfondissement de l’action par les quotas individuels : session 1, comment fonctionnerait le système 55](#_Toc67926569)

[VIII. Rôle des territoires et des filières dans l’obligation de résultat 72](#_Toc67926570)

# Débat public : lutter contre le réchauffement climatique, des obligations de moyens à une obligation de résultat

## Principes généraux

Une série de neuf débats publics à distance de deux heures, espacés à chaque fois d’une semaine , tous les jeudis de 18 à 20 h (à l’exception de la première séance, de 16h à 17h30) à partir du 11 février prochain, permettant de se familiariser avec l’idée d’obligation de résultat, de comprendre sur quelles données elle peut se fonder, d’explorer les différentes modalités possibles pour satisfaire à cette obligation et d’interpeller les pouvoirs publics sur la manière d’assumer leurs responsabilité à cet égard.

Organisation de chacun des neuf débats :

- pour permettre aux participants de questionner et de proposer, chaque débat est introduit par plusieurs intervenants spécialistes du sujet, puis une séquence par petits groupes ou par questionnaire en ligne permet d’engranger les questions, les demandes d’éclaircissement, les objections et les propositions ;

- une synthèse des questions et propositions est faite par un rapporteur général de chaque débat. Le neuvième et dernier débat fera la synthèse générale des propositions qui sera adressée à l’opinion publique, aux pouvoirs publics et à un panel de citoyens (a priori les 150 de la Convention citoyenne sur le climat)

Participants :

- deux types de participants : des personnes qui s’inscrivent à l’ensemble du cycle de neuf débats et participeront à la synthèse finale ;

- des participants qui s’inscrivent à un ou plusieurs des débats

Diffusion de l’information pour inviter à participer :

- la diffusion de l’invitation à participer se fera principalement à travers les réseaux des 130 signataires de l’appel. Exemple de réseaux : le Parlement européen, la Fabrique écologique, la Fabrique des transitions, la Chaire économie du climat, le réseau Tepos l’Université Paris Dauphine, le Comité 21, l’École de Paris du Management, les réseaux blog des signataires, l’association des Shifters, Agir pour le climat...;

Organisation technique :

- un seul animateur technique, Olivier Pastor, pour les neuf débats pour assurer la cohérence de la démarche (notamment travail en sous-groupes et restitution) ;

- aucune institution organisatrice, ce que permettent les visioconférences, pour éviter que le débat soit identifié à une organisation ou un réseau particulier.;

## La séquence prévue des neuf débats

Débat 1 : le 11 février de 16h à 17h30 : Sur quelle métrique baser l’obligation de résultat ?

Président : Jean Jouzel ; Rapporteur : Christian de Perthuis

Intervenants : Corinne Le Quéré, présidente du Haut Conseil au climat ; Paul Leroy, président de l’ADEME, Jérôme Boutang, directeur du CITEPA.

Face au réchauffement global, les objectifs d’atténuation sont actuellement définis en termes d’émissions territoriales, calculées à partir des inventaires nationaux. Ces inventaires, harmonisés à partir de méthodologies validées par le GIEC, sont soumis à la vérification des Nations Unies. Les inventaires nationaux ne tiennent pas compte des émissions incorporées dans les biens et services importés, ni de celles résultant de l’usage des biens exportés. La prise en compte de ces émissions indirectes permet de calculer des « empreintes carbone ». La première séance du séminaire est consacrée à l’étude de ces métriques en cherchant à éclairer trois questions :

 • Quel est le degré de corrélation ou de décorrélation entre l’empreinte carbone et les émissions territoriales ?

 • Faut-il compléter la métrique de l’inventaire par celle de l’empreinte ?

 • Si oui, comment pondérer le poids relatif des deux indicateurs dans la définition et le suivi des objectifs d’atténuation ?

Débat 2 : le 18 février 18h à 20h : L’approche européenne

- le Green Deal à l’épreuve de l’obligation de résultat ;

- engagements de l’Union européenne de réduction des émissions et évaluation de l’empreinte carbone de la société européenne ; répartition de l’empreinte entre les différents pays européens ;

- présentation des axes principaux du Green Deal à l’épreuve de la justice sociale ;

- généralisation des ETS (marché carbone entre grandes entreprises), ajustement aux frontières, compatibilité avec les règles de l’OMC

 Débat 3 . 25 février 18h à 20h Assumons nous collectivement nos responsabilités face au réchauffement climatique ?

Des sociétés à irresponsabilité illimitée à des sociétés assumant leurs responsabilités face au climat

- D’année en année nous constatons que nos engagements internationaux et nationaux ne sont pas respectés, sans aucune conséquence ni juridique, ni politique. Pourquoi ? Parce que la définition traditionnelle de la responsabilité telle qu’elle est inscrite dans nos systèmes juridiques ne dit rien sur les conséquences collectives de nos actes sur le long terme : la responsabilité limitée de chacun crée des sociétés à irresponsabilité illimitée

- Une responsabilité étatique limitée à des obligations de moyens

- Une responsabilité des entreprises limitée au respect des normes et des lois

- Une responsabilité des acteurs financiers limitée à la promotion d’investissements verts

Suffit-il d’inscrire le crime d’écocide dans la Constitution pour régler le problème ?

Mais des réactions se font jour, par exemple les actions en justice, en France et dans de nombreux pays pour invoquer la responsabilité des pouvoirs publics face au non-respect de nos engagements internationaux (ex de la position du rapporteur du Conseil d’État face au recours de la commune de Grande Synthe)

Suffit-il d’évolutions de la responsabilité en France ? Comment porter le débat au niveau européen ?

Débat 4. Le 4 mars 18h à 20h Quelles solutions envisageables pour satisfaire à l’obligation de résultat ?

L’obligation de résultat revient à plafonner l’empreinte carbone des Français et des Européens avec un impératif de justice sociale. Quelles sont les solutions possibles ?

Au cours du débat on présentera trois solutions, présentées chacune par ceux qui les promeuvent en se demandant à chaque fois : si elles permettent d’atteindre effectivement le résultat ; si elles respectent le principe de justice sociale ; si elles sont compatibles avec nos engagements européens (marché unique) et mondiaux (OMC) ; si elles sont applicables au seul niveau français :

- l’action par la taxation de l’énergie fossile (avec redistribution en faveur des ménages les plus modestes et avec taxation aux frontières ;

- l’action par l’impôt des revenus les plus élevés couplé avec des investissements publics massifs au niveau français et européen (banque climat)

- les quotas individuels(le compte carbone), ce qui revient à une répartition égalitaire du rationnement  ;

Débat 5 : Le 11 mars de 18h à 20h Approfondissement de l’action par la taxation de l’énergie fossile

- quel niveau et quelle évolution de la taxation pour assurer une réduction de l’empreinte totale de 6 à 7 % par an (la première séance aura permis de préciser le rythme annuel de réduction de l’empreinte carbone pour respecter nos engagements internationaux)?

- comment assurer la justice sociale, comment faire en sorte que la restitution aux familles les plus modestes n’annule pas l’efficacité de la mesure ?

- comment rétablir les conditions de concurrence honnête avec des pays qui ne pratiquent pas le même niveau de taxation, et comment respecter les règles de l’OMC ?

Débat 6 : le 18 mars de 18h à 20h Approfondissement de l’action par les investissements publics financés par l’impôt progressif

- comment faire en sorte que ces nouvelles obligations de moyens satisfassent l’obligation de résultat ?

- de nouveaux prêts à taux réduit ou nuls suffisent ils à provoquer les changements de mode de vie nécessaires, alors que le monde croule sous les liquidités ?

Débat 7 : le 25 mars de 18h à 20h Approfondissement de l’action par les quotas individuels : session 1, comment fonctionnerait le système

- la compréhension de la philosophie générale, visant à se centrer sur les citoyens comme consommateur final: présentation de la plaquette détaillant le dispositif;

- la faisabilité concrète de ce processus: conditions de traçabilité de la consommation d'énergie fossile tout au long des filières de production et d'usage des biens et services

- les échelles de régulation du dispositif: rôle du niveau européen (considéré assez unanimement comme le bon niveau de mise en œuvre); rôle du niveau national (qui et comment?); rôle du niveau infranational, bourses régionales des quotas, gestion de l'empreinte carbone des collectivités territoriales.

Débat 8 : le 1 avril de 18h à 20h Approfondissement de l’action par les quotas individuels ; session 2, le caractère négociable des quotas et le rôle du niveau territorial

- portée et limites du caractère négociable des quotas individuels, risque que "les pauvres" se dépossèdent de leurs quotas au profit "des riches", au détriment de leur propre santé ;

- les risques d'une fraude généralisée décrédibilisant le système lui- même ;

- la relation entre les quotas individuels et les politiques publiques d'investissement et de réglementation ;

- les conditions techniques : la nécessité d’une informatique robuste, sans risque intrusif ;

- le rôle des territoires dans la régulation du système : budgets carbone territoriaux et effet de levier pour les politiques de transition territoriale

Débat 9 : Le 8 avril de 18h à 20h Synthèse et portage des propositions au niveau politique national, européen et mondial

- quelles solutions se dégagent à l’issue des débats ?

- comment porter l’obligation de résultat au niveau politique ? En France, quelle articulation possible avec le projet de referendum portant révision de l’article 1 de la Constitution ?

- comment organiser le même débat au niveau européen, peut-on envisager un referendum d’initiative populaire au niveau européen ?

- comment injecter ces réflexions dans le Green Deal européen ?

- peut-on renforcer la dimension juridique de l’obligation de résultat avec l’adoption d’une Charte européenne des responsabilités ?

- quelle action au niveau mondial ? en particulier, comment susciter, à l’occasion de l’élection de Joe Biden, un nouveau dialogue transatlantique autour de l’obligation de résultat

Modalités de valorisation des débats : les interventions préliminaires seront enregistrées et feront l’objet d’une vidéo ; les discussions entre participants feront l’objet d’une synthèse ; un court livret à destination d’un large public sera réalisé à partir de l’ensemble des interventions et des échanges.

Séances supplémentaires : les organisateurs de chaque séance et les participants auront toute liberté pour intercaler des séances supplémentaires ou des forums de discussion quand un approfondissement s’impose ; ils s’organiseront alors librement pour le faire et pour assurer la synthèse à destination de tous

# Obligation de résultats et empreinte carbone de la société française

***Ordres de grandeur, incertitudes, outils de mesure***

**Leçons tirées de la première séance des Assises du climat. 11 février 2021**

La première séance des Assises du climat, le 11 février 2021 a réuni les meilleurs experts français en matière de mesure des émissions de gaz à effet de serre : Jean Jouzel, ancien vice-président du GIEC, Christian De Perthuis, fondateur de la chaire Économie du climat, Corine Le Quéré, présidente du Haut Conseil pour le Climat, Arnaud Leroy, président de l'ADEME, Jérôme Boutang, directeur du Citepa. En une heure et demie, ces experts ont permis de cadrer les enjeux.

1. L'empreinte de consommation de la société française, en termes d'émission de gaz à effet de serre est, de façon indubitable, l'expression de l'impact de notre mode de vie sur la biosphère et sur le climat. C'est donc bien cet impact et sa réduction d'ici 2050 qui constitue notre obligation de résultat.

2. D'après les chiffres du Haut Conseil au Climat, pour assumer notre part de responsabilité d'ici 2050 en vue du respect de l'objectif de 1,5° d'augmentation des températures moyennes du globe, il faut selon Corinne Le Quéré réduire cette empreinte de 80 % d’ici 2050. Soit, en adoptant une suite géométrique correspondant à un pourcentage annuel constant de réduction, une réduction de 5 % par an. C'est le cadre de réflexion que l'on peut adopter pour nos assises.

3. Comparativement à ce qui s'est passé depuis 1995, ce rythme de réduction constitue une rupture radicale. En effet, comme le montrent les graphiques établis par le Haut Conseil pour le Climat, de 1995 à 2015 l'empreinte carbone totale de la société française n'a pratiquement pas diminué, la réduction des émissions « territoriales », sur le sol national étant plus que compensée par la croissance des émissions « importées » du fait de nos modes de consommation.

4. Plus précisément (voir graphique 1), sur les 749 millions de tonnes de CO2 émis par la société française en 2018, soit 11,5 tonnes de CO2 par habitant, les émissions directes des ménages (chauffage, essence pour la voiture, etc..), qui sont les plus visibles et qui monopolisent souvent l'attention, ne représentent en réalité que 16 %, le reste étant lié à la production intérieure et surtout, pour 429 millions de tonnes sur le total de 749 à des importations.



5. Une analyse plus fine de la nature de ces importations montre que pour l'essentiel il s'agit de biens intermédiaires qui s'inscrivent dans le système productif français (voir graphique 2). Ce qui signifie que la gestion par les entreprises françaises de la filière de production dont ils ont un large contrôle, par le choix des fournisseurs et des sous-traitants, constitue un levier majeur de transformation, à condition que ces entreprises assument progressivement leurs responsabilités en imposant une « traçabilité carbone » de l'ensemble de la filière. Et cette traçabilité devra inclure la déforestation importée dans le bilan carbone de la filière.



6. Comme le rappelle l'important rapport international 2020 « Global Carbon Project », depuis 1950, les émissions de CO2 liées au changement d'usage des sols, essentiellement déforestation et perte de richesse en usage des sols, a tout juste été équilibré par l'augmentation de l’absorption de CO2 par la biosphère (voir graphique 3). Pour donner un ordre de grandeur, en 2019, à l'échelle mondiale, 34 gigatonnes de CO2 résultent de la consommation d'énergie fossile, et 6 du changement d'usage des sols.



Que valent ces calculs ?

Imprécision actuelle des outils de mesure de l'empreinte carbone de la société française

1. Comme l'ont rappelé Christian De Perthuis et Jérôme Boutang, toutes les négociations internationales sur le réchauffement climatique, à ce jour, ont porté sur les émissions territoriales, sur le sol national, et non sur l'empreinte carbone des sociétés. C'est l'effet de l'obsession de la souveraineté : au lieu de considérer que la responsabilité des sociétés est engagée à la mesure de leur empreinte carbone, on s'en tient aux émissions de chaque pays sur leur sol national. Ces émissions sont en principe mesurées selon un protocole international défini par le GIEC pour les Nations-Unies, sans que la Communauté Internationale se donne véritablement le moyen de vérifier la manière dont ce protocole est appliqué dans chaque pays. En France, c'est selon ce protocole que sont mesurées les émissions des ménages, des entreprises et des administrations, en ne prenant en compte qu'imparfaitement les changements d'usage du sol.

Remarque importante pour éviter des conclusions erronées : quand on mesure les émissions nationales, on additionne les émissions propres des ménages, sans prendre en compte l'énergie incorporée dans les biens et services qu'ils achètent, les émissions des entreprises et de tout le système économique, qu'il s'agisse de la production à destination des ménages français ou de la production à destination de l'exportation, et les émissions des administrations. Au contraire, quand on s'intéresse à l'empreinte carbone totale, associée au mode de vie de la société française, on mesure l'empreinte par habitant et elle inclut à la fois les émissions des entreprises à destination du marché français et toutes les importations de biens et services, soit sous forme de produits finis directement achetés par les ménages français soit, ce qui constitue l'essentiel – 60 % de la totalité de l'empreinte – des biens et services intermédiaires transformés par les entreprises françaises.

2. Il résulte de la prééminence donnée dans les négociations internationales aux émissions « territoriales » et de l'absence de mesures directes du bilan carbone dans les filières internationales de production que la mesure actuelle de l'empreinte carbone de la société, et a fortiori des autres gaz à effet de serre, est beaucoup plus approximative que la mesure des émissions territoriales. Jérôme Boutang estime que l'incertitude sur les émissions territoriales est de +/- 11 %. Par contre, l'incertitude sur les comparaisons de ces émissions d'une année à l'autre n'est que de +/- 2 %. Ce qui fait de l'évolution inter-annuelle de l'empreinte territoriale une mesure fiable.

3. L’évaluation de l'empreinte carbone de la société est, elle, indirecte. Elle est déduite de la connaissance des flux d'échanges entre les différents secteurs économiques dont on dispose dans la comptabilité nationale. On utilise les mêmes tableaux d'une année sur l'autre et les derniers tableaux datent de 2016. Pour l'empreinte carbone et plus encore pour l'empreinte liée aux émissions des 7 gaz à effet de serre, on peut considérer qu'il s'agit néanmoins d'un bon ordre de grandeur.

4. Pour analyser directement le bilan carbone des différentes filières de production, de façon à avoir une connaissance plus tangible des conséquences de notre mode de vie, la source la plus précise aujourd'hui est fournie par l'ADEME (site [www.base-impact.ademe.fr](http://www.base-impact.ademe.fr/)) qui détaille ce bilan pour plusieurs centaines de secteurs industriels. C'est sur ces bases qu'on peut envisager de sensibiliser la société à l'impact de son mode de consommation, avec l'affichage d'un éco score de chaque produit. Néanmoins, cette évaluation des bilans carbone des filières reste incomplète, s'arrêtant en général aux sous-traitants directs des entreprises sans prendre en compte la longue chaîne de sous-traitants et de fournisseurs qui caractérisent aujourd'hui les systèmes mondiaux de production.

5. Il existe certes des Analyses de Cycle de Vie des produits (ACV) mais, selon Arnaud Leroy, ces ACV, en se limitant au carbone, favorisent les grands producteurs agroalimentaires américains et brésiliens dont on ne prend pas en compte les impacts négatifs sur la biodiversité, l'eau et la dissémination des intrants chimiques.

6. Autre conséquence de la mesure « forfaitaire » de l'empreinte carbone à partir de tableaux de la comptabilité nationale, c'est, selon Jérôme Boutang, une méthodologie trop globale pour évaluer, comme le souhaite l'Union Européenne, la taxe d'ajustement aux frontières : on comprend bien pourquoi, ce mode de calcul donne des moyennes et ne permet pas, ce qui est pourtant l'objectif essentiel, de pénaliser, au sein de chaque filière de production, les entreprises dont le bilan carbone est le moins bon.

7. Arnaud Leroy souligne également l'importance d'une mesure sérieuse de la traçabilité carbone des filières et plus généralement du sérieux des analyses de cycle de vie : plus l'enjeu de la réduction du plafond annuel de l'empreinte sera grand et plus certains États seront tentés de minimiser les émissions dans la partie de la filière qu'ils contrôlent, créant une distorsion de concurrence.

L'interaction entre le mode de gestion de l'obligation de résultats et la traçabilité effective de l'empreinte

Comme on vient de le voir, il y a eu jusqu'à présent une interaction forte entre souveraineté des États et nature de la mesure utilisée dans les négociations internationales, privilégiant la mesure des émissions territoriales au détriment de l'empreinte carbone du mode de vie. C'est dire que faire porter aujourd'hui les obligations de résultats sur l'empreinte carbone a pour conséquence de déterminer les conditions de traçabilité des émissions tout le long de la filière. On peut pour cela songer à la méthode du « ticket d'autoroute » : celui qui a perdu son ticket paie le trajet maximum ; ici, lorsque les filières ne sont pas en mesure de s'imposer des règles de traçabilité pour l'ensemble des fournisseurs et sous-traitants, c'est toujours la valeur la plus forte des émissions carbone qui est adoptée.

# L’Union Européenne au défi de l’obligation de résultats face au changement climatique

***Un élan, une volonté, des contradictions : l’Europe au milieu du gué***

**Leçons tirées de la deuxième séance des Assises du climat -18 février 2021**

1. Les intervenants

La seconde séance des Assises du climat, le 18 février 2021, a été consacrée au rôle de l’Union Européenne et à la question de savoir si le nouveau Pacte Vert, en cours de préparation, permettrait à la société européenne d’assumer pleinement ses responsabilités face à l’impact de son mode de vie sur le climat et sur la biosphère et de donner effectivement un rôle leader à l’Union Européenne dans ce domaine

Cette seconde séance a réuni un panel de six intervenants de très grande compétence. Jim Cloos, tout récemment retraité de son rôle de directeur général au Conseil de l’Union Européenne, a su replacer dans une perspective historique longue le dialogue entre les États membres sur le réchauffement climatique. Clara De la Torre, directrice générale adjointe de la DG CLIMA à la Commission Européenne a évoqué les avancées les plus récentes de l’élaboration du nouveau Pacte. Carole Dieschbourg, ministre de l’environnement et du développement durable du Luxembourg nous a décrit l’engagement de son propre pays. Trois députés européens, Michèle Rivasi, membre du groupe des Verts, Pierre Larrouturou, groupe de l’Alliance progressiste des socialistes et démocrates, et Philippe Lamberts, co-président du groupe des Verts au Parlement Européen ont partagé leur analyse de la portée et des contradictions de l’action européenne actuelle face au défi climatique.

2. Un dialogue constructif

On ne peut qu’être frappé par l’excellent accueil réservé par les intervenants à l’initiative citoyenne des Assises du climat. Les uns et les autres ont souligné que les incitations et pressions de la société civile avaient contribué de manière décisive à ce que l’ensemble des institutions européennes fassent de la lutte contre le réchauffement climatique une priorité majeure de la présente législature. Sans cet engagement d’ensemble de la société à faire évoluer le mode de vie de la société, il serait impossible pour les institutions européennes d’assumer leur responsabilité vis-à-vis du climat.

Frappé aussi par le sérieux avec lequel chacun a écouté les autres. Non pas unanimisme et absence de critiques mutuelles mais respect à l’égard des rôles respectifs des institutions européennes qui ont toutes à assumer aujourd’hui des contradictions majeures : contradictions entre les États membres ; contradictions entre des politiques qui se sont juxtaposées de décennie en décennie ; contradictions entre les objectifs affichés, et dont la bonne foi n’a pas été mise en cause, et les moyens réellement déployés pour les atteindre. Ce mélange de rigueur et de bienveillance mutuelle laisse à penser qu’autour des exigences d’obligation de résultat des progrès considérables pourraient être accomplis si le dialogue se poursuivait sur ce sujet entre les institutions européennes et avec l’ensemble de la société.

3. L’Union européenne, le bon niveau auquel porter l’ambition climatique

Nul ne doute que l’Union Européenne est, pour nos sociétés, la bonne échelle à laquelle définir et mettre en œuvre une obligation de résultat vis-à-vis du réchauffement climatique, assumer les responsabilités de la société à l’égard de son impact sur le climat et la biosphère. Et, ce, pour deux raisons : le marché unique, qui reste le socle fondateur de l’Europe, rend très difficile une transformation du modèle de développement à l’échelle d’un seul pays ; et face au défi de protection d’un bien public mondial comme le climat, qui impose une coopération internationale d’une nouvelle ampleur, c’est l’Union Européenne, et non chaque État membre pris isolément, qui peut porter des propositions nouvelles susceptibles, ou d’entraîner l’adhésion des autres, ou de porter atteinte au dynamisme économique des régions du monde qui ne joueraient pas le jeu de la protection du climat.

4. Une volonté politique nouvelle d’agir face au dérèglement climatique

Tous les intervenants reconnaissent la prise de conscience progressive par les institutions de l’Union Européenne de l’enjeu climatique et de la nécessité de mettre en place des politiques à hauteur de cet enjeu. Cela se vérifie dans la longue durée, comme l’a rappelé Jim Cloos, depuis l’initiative 20/20/20 de décembre 2008, qui fixait pour ambition pour 2020 la réduction de 20 % des émissions, une part des énergies renouvelables représentant 20 % et 20 % de gain d’efficacité énergétique. Cette ambition qui, à la veille du Sommet de Copenhague de décembre 2009, semblait audacieuse est, rétrospectivement, hors d’échelle avec l’ampleur des transformations à accomplir pour préserver le climat. L’ambition a été rehaussée en 2014 pour porter l’objectif de réduction d’émissions de gaz à effet de serre à 30 % d’ici 2030, au lieu de 20 %. Et surtout, fin 2020, un important Conseil Européen a réévalué radicalement cette ambition, et les moyens mis à son service, en fixant cette fois un objectif de neutralité carbone en 2050 et de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d’ici 2030, en allouant 30 % du plan de relance de 1500 milliards d’euros à cet objectif . Unanimité dans l’ambition malgré les profondes divergences d’intérêts entre les États membres, à l’issue d’un véritable marathon et malgré le fait que l’énergie reste en théorie une compétence nationale. Jim Cloos l’a résumé en conclusion de son propos : « La réponse de l’Europe ne sera pas toujours à la hauteur de vos espoirs mais la volonté politique est là ».

Clara de la Torre de son côté a exposé l’état d’avancement du « paquet législatif » qui réunira l’ensemble des moyens dont veut se doter l’Union Européenne pour atteindre cet objectif. Elle a souligné que ce « paquet législatif » toucherait de très nombreux domaines, la réforme du système d’échange de quotas entre entreprises (ETS), les standards d’émission des voitures, la conception des infrastructures, les émissions de gaz à effet de serre par l’agriculture, etc…

Philippe Lamberts a confirmé le profond changement d’atmosphère qui s’était opéré entre la Commission présidée par Jean-Claude Juncker et la nouvelle Commission présidée par Ursula von der Leyen. Ce changement se manifeste de deux façons ; d’une part, la discussion actuelle aurait été impossible il y a encore un an et demi ; de l’autre, la mondialisation néolibérale qui avait été la doxa de l’Europe pendant plusieurs décennies, se trouve maintenant sur la défensive. Ce contexte, avec le retour des États-Unis dans l’accord de Paris, est favorable à des initiatives ambitieuses. Le fait que la pandémie du Covid n’ait pas fait renoncer à l’ambition du nouveau Pacte Vert est le signe de la prise de conscience qu’il faut, comme le dit Pierre Larrouturou, s’attaquer à la question du climat « pour de vrai et pas pour de rire » comme ça a été le cas jusqu’à présent.

5. Un fossé qui demeure entre l’ambition et les moyens mis en œuvre

Cette forte volonté politique ne rend que plus criante la difficulté de l’Union Européenne à se mettre à la hauteur de cette vitale ambition.

Premier reflet de cette difficulté, le nouveau Pacte Vert reste enfermé dans la logique de souveraineté qui a présidé depuis trente ans aux négociations climatiques : la Commission n’est pas en mesure d’évaluer l’empreinte carbone totale de la société européenne comme l’a fait le Haut Conseil au Climat pour la société française. Tout au plus peut-elle dire que le rythme de réduction de cette empreinte est « probablement comparable au rythme de réduction des émissions nationales », mais cela ne nous dit rien sur l’effort à faire pour effectivement ramener l’empreinte totale de la société européenne à une hauteur compatible avec la lutte contre le réchauffement climatique.

De même, le nouveau Pacte Vert ne s’est pas imposé de véritable obligation de résultat et, a fortiori, d’obligation de réduction de l’empreinte carbone de la société année après année. L’existence d’une cible ambitieuse de réduction d’ici 2030 (55 % des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire européen) ne dit rien quant à la capacité du « paquet législatif » en cours de préparation à atteindre cet objectif. Certes, ce Pacte Vert est « pour de vrai » mais sa logique reste de même nature que toutes les lois climats et stratégies bas carbone adoptées depuis 1992 et dont on sait qu’aucune n’a été à la hauteur de l’enjeu.

L’«ajustement carbone aux frontières », pour inciter les partenaires commerciaux de l’Europe à mettre en place des filières internationales de production moins émettrices en gaz à effet de serre reste dans le flou le plus total, qu’il s’agisse des exigences concrètes qui seront formulées ou qu’il s’agisse de la compatibilité de ce dispositif avec l’Organisation Mondiale du Commerce.

Quant à la responsabilité effective des acteurs politiques, administratifs ou économiques à atteindre les résultats désirés, il n’en est pas dit un mot. Or on sait que dans l’état actuel du droit, les condamnations de ces acteurs pour « inaction climatique » restent purement symboliques.

7. La difficulté à adopter une démarche cohérente entre les différentes politiques européennes.

Autre symptôme du fait que l’Union Européenne reste au milieu du gué, les contradictions actuelles entre les différentes politiques européennes, soulignées par Carole Dieschbourg et Michèle Rivasi. L’histoire d’une société et de sa gouvernance, c’est toujours l’histoire de politiques publiques qui se mettent en place à différentes époques, donnent naissance à des institutions et des groupes d’intérêt ou des idéologies associées à chacune de ces époques, l’existence de ces idéologies et groupes d’intérêt contribuant ensuite à perpétuer les politiques alors même que leur raison d’être initiale a disparu. Et, lorsque les sociétés changent vite, on se heurte à un second paradoxe : quand des dispositifs ou traités nouveaux nécessitent de longues années voire des décennies de négociation, il y a fort à parier qu’au moment où ils aboutissent ils ne correspondent plus aux besoins de la société. Les députés européens intervenant à la séance, ont donné différents exemples de cette stratification de politiques contradictoires entre elles.

L’unification du marché européen a été, lors du traité de Rome en 1957, la condition même de la construction de l’Union Européenne, dès lors que la tentative d’union politique avait échoué avec l’Initiative européenne de défense. Cette « raison d’être » initiale de l’Europe a débouché sur la doxa du libre-échange qui continue à prévaloir dans les institutions européennes même quand ses effets pervers, en terme d’impact sur la biosphère ou en terme d’inégalités sociales, deviennent patents et même quand les États-Unis sous la présidence de Trump prennent soudain cette doxa à revers.

De même, la Politique Agricole Commune, adoptée dans les années 60 et dont l’objectif premier avait été l’autosuffisance alimentaire de l’Europe, a fait naître une doctrine de la modernisation productiviste de l’agriculture qui n’a pas encore été sérieusement renversée malgré ses contradictions avec l’action climatique.

Le Traité de la Charte de l’Énergie, TCE, adopté en 1998, avait pour but d’harmoniser le marché international de l’énergie et de favoriser les investissements dans la production d’énergie et devient un obstacle quand les États décident, pour préserver le climat, de fermer des centrales thermiques.

Quant aux grands accords bilatéraux, par exemple l’accord sur le Mercosur, il finit par aboutir, comme le souligne Michèle Rivasi, au moment où ses contradictions avec le Pacte Vert sont patentes et que la déforestation en vue de la production de biens agricoles destinés à l’Europe est reconnue comme une composante non négligeable de l’empreinte carbone des sociétés.

8. Le changement de modèle économique n’est pas encore engagé

Tous les intervenants ont souligné le fait que le changement de modèle de développement, qui conditionne la capacité à atteindre les objectifs affichés, suppose non seulement une action publique résolue mais aussi et surtout l’engagement des autres acteurs : les citoyens, au profit d’un modèle de vie plus frugal (comme le souligne Jim Cloos, il ne suffit pas d’agir sur l’offre il faut aussi agir sur la demande), les entreprises, dans une volonté de mettre en place des filières de production durables ou les institutions financières et les épargnants. Mais les conditions dans lesquelles les uns et les autres pourraient s’engager constituent un angle mort du nouveau Pacte Vert. Et il ne suffira pas, comme l’évoque Clara de la Torre, d’inviter ces différents acteurs à signer un pacte pour le climat pour y parvenir.

Trois conditions de réussite ont affleuré au cours de la séance :

- associer réellement les citoyens à la définition du nouveau modèle de développement. À l’évidence, cela implique que cette invention avec les citoyens soit au cœur de la Conférence sur le futur de l’Europe, qui va s’ouvrir au mois de mai 2021. Or à l’heure actuelle, cette conférence se centre sur l’agenda actuel de la Commission plutôt que sur les grands défis du futur. Il faudrait en outre qu’au-delà des panels de citoyens mentionnés de manière assez timide par les orientations du Conseil en date de janvier 2021, cette conférence sur le futur de l’Europe soit une véritable dynamique de démocratie délibérative ;

- il n’y aura pas d’adhésion des citoyens à une telle transformation du modèle de développement et des modes de vie sans équité sociale. Les mécanismes à mettre en place par le nouveau Pacte Vert doivent donc combiner obligation de résultats et égale distribution à tous les citoyens ou des quotas d’énergie découlant de l’obligation de résultat ou des dividendes tirées d’un prix élevé du carbone. Or ces mécanismes n’apparaissent pas encore ;

- enfin, comme l’a rappelé Carole Dieschbourg, la philosophie du Pacte Vert repose sur un découplage radical entre développement du bien-être de tous et consommation d’énergie fossile. Aujourd’hui les mécanismes de ce découplage n’ont pas encore été mis en place.

9. Le Pacte appelle une gouvernance à multi-niveaux

Carole Dieschbourg a également souligné le fait que le nouveau Pacte Vert doit se décliner à toutes les échelles territoriales et se retrouver en particulier à l’échelle des plans climat des collectivités locales. Sa mise en œuvre devra donc s’inspirer des principes énoncés pour l’élaboration des politiques européennes : gouvernance à multi-niveaux, proportionnalité, subsidiarité active. La manière dont le plan de relance européen et en particulier les 30 % consacrés à la transition écologique, traduira ces trois principes sera une des conditions de son succès.

# Assumons-nous collectivement nos responsabilités face au réchauffement climatique ?

**Leçons tirées de la troisième session des assises du climat 25 février 2021**

1. Un panel d’intervenants de haut niveau

Malgré l’absence regrettée de Mireille Delmas Marty, la session a été très riche, en croisant les regards et l’expérience de :

- Corine Lepage, ancienne ministre de l’environnement, présidente de CAP 21 et initiatrice de la Charte sur les droits de l’humanité, avocate spécialisée dans l’environnement ;

- Dominique Potier, député socialiste de Meurthe et Moselle et l’un des promoteurs principaux de la loi française sur le devoir de vigilance ;

- Sébastien Mabille, avocat, menant actuellement le procès contre la société Total ;

- Gilles Berhault, ancien président de Comité 21 et actuel délégué général de la Fondation des transitions ;

- Raymond Zaharia, ingénieur retraité du CNES, directement impliqué dans le dialogue avec Mireille Delmas Marty pour soumettre les propositions juridiques à la Convention citoyenne sur le climat ;

- Muriel Raulic, une des citoyennes les plus engagées de la convention citoyenne pour le climat ;

- Pierre Calame, auteur du livre « Métamorphoses de la responsabilité et contrat social » (ECLM 2020).

2. La difficile mise en œuvre de l’obligation de résultat dans le cadre juridique actuel

Le point de départ de notre réflexion était de se demander quelle être l’effectivité d’une obligation de résultat d’acteurs publics et privés. A qui une telle obligation est-elle opposable et en vertu de quel droit ?

Le cadre juridique actuel dans lequel se pose cette question est marqué par trois caractéristiques :

- les « piliers » de la Communauté Internationale actuelle, charte de l’ONU et Déclaration universelle des droits humains ne traitent pas directement des responsabilités des acteurs vis-à-vis de l’intégrité de la biosphère, du climat et plus généralement des communs mondiaux ;

- les acteurs publics et privés voient leur impact masqué par deux voiles, un voile juridique qui dissimule la réalité des relations d’allégeance et d’interdépendance au sein de filières mondiales de production mobilisant des milliers d’acteurs ; un voile de souveraineté qui dissimule, aux yeux de tribunaux qui continuent à exercer pour l’essentiel dans un cadre national, tout ce qui se passe en dehors de ce territoire ;

- la responsabilité est individuelle, porte sur l’impact de faits passés et ne concerne que l’atteinte à d’autres humains.

Ni la réalité des interdépendances mondiales, ni l’empreinte carbone totale des sociétés, ni les effets combinés de myriades d’acteurs sur le climat ne peuvent être correctement appréhendés dans ce cadre. En définitive, l’addition des responsabilités limitées de chaque acteur aboutit à des sociétés à irresponsabilité illimitée.

Nous avons donc exploré les réponses possibles à ces impasses : réponses à différents horizons temporels, depuis les avancées récentes jusqu’aux perspectives à long terme ; et à différentes échelles, de l’échelle nationale à l’échelle mondiale.

3. L’obligation de résultat qu’un État s’est lui-même fixé lui est opposable

Corine Lepage, qui a conduit la plainte de la commune de Grande Synthe contre l’État, pour « inaction climatique » a montré les trois percées récentes qui ont permis en novembre 2020 au Conseil d’État de sanctionner l’État français pour manquement au respect des objectifs qu’il s’était lui-même fixé pour la période 2017 – 2019 et en lui donnant un délai de trois mois pour expliquer comment il entendait pour les années qui viennent respecter les objectifs qu’il s’est fixé.

Première percée, l’utilisation innovante de principes anciens. Comme l’illustre l’histoire de la législation sociale à la fin du 19e siècle, les progrès juridiques viennent souvent d’une interprétation nouvelle donnée à des principes préexistants. A l’heure actuelle, c’est la Déclaration universelle des droits de l’homme de 1948 et ses diverses conventions d’application qui constituent la seule référence internationale utilisable. Dans son principe général elle énonce que les droits des uns n’ont de limite que les droits des autres et les diverses conventions d’application ont progressivement élargi le champ des droits, depuis les droits politiques jusqu’aux droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Ici, c’est le droit à la vie et le droit des enfants qui ont été opposés à l’action de l’État français. Ce recours à de tels droits pour réclamer des sanctions à l’égard d’acteurs publics et privés supposés ne pas assumer leur responsabilité face au réchauffement climatique est le point commun des 1600 procès du même type recensés aujourd’hui dans le monde.

Deuxième percée, la reconnaissance d’une obligation de résultat de la part de l’État. Les engagements volontaires pris dans le cadre de l’Accord de Paris de décembre 2015 ne sont pas opposables aux États. Par contre, le gouvernement français a transformé ces engagements en une loi de programmation : le Conseil d’État en a déduit que les objectifs fixés étaient effectivement contraignants.

Troisième percée, la mise en œuvre de l’obligation de résultat doit se traduire par une réduction des émissions de gaz à effet de serre année après année. Cette troisième percée est essentielle car, jusqu’à présent, les objectifs de réduction des émissions étaient fixés à un horizon suffisamment lointain, dix ans ou vingt ans, pour que le constat du non-respect de l’obligation de résultat soit trop tardif pour y remédier et pour mettre en cause la responsabilité de ceux qui ont pris ces engagements.

Obligation de résultat a valeur juridique et rythme de réduction des émissions défini année après année : ce procès est emblématique de la nouvelle démarche de rationnement des émissions et de réduction du plafond année après année à un rythme fixé à l’avance.

4. La loi sur le devoir de vigilance adoptée en France en 2017 lève un coin du voile

Commentée par Dominique Potier cette loi préfigure, dit-il : « une nouvelle ère de la mondialisation, marquée par l’idée chère à Mireille Delmas Marty de souveraineté solidaire »

Pour la réflexion sur les obligations de résultat, cette loi est « passe muraille » et « passe frontière ».

« Passe frontière » car elle pose la question non plus des émissions sur le sol national mais du rôle des filières mondiales de production pour l’empreinte carbone totale de la société ; les entreprises donneuses d’ordres sont tenues de prendre en compte des impacts de la filière à l’extérieur du territoire national.

« Passe muraille » parce qu’elle soulève un coin du voile juridique : la vigilance de l’entreprise ne doit pas s’exercer seulement à l’égard des acteurs dépendant juridiquement d’elle mais à l’égard de tous les acteurs qui sont reliés à elle par des relations d’allégeance, relations qui donnent à l’entreprise donneuse d’ordres le pouvoir donc la responsabilité d’orienter leur comportement et d’évaluer leur impact. Même si, dans l’état actuel de la loi, on ne s’intéresse qu’au premier niveau de sous-traitance, c’est un premier pas en direction d’une traçabilité carbone des filières.

5. La loi sur le devoir de vigilance fait progressivement école à l’échelle européenne

C’est une belle illustration de la manière dont des innovations dans un pays membre, ici en l’occurrence la France, peut faire tache d’huile pour influencer la législation européenne, dont on a vu à la seconde session que c’est la bonne échelle pour aborder les obligations de résultat. Ainsi, six pays européens sont déjà en train d’adopter des lois fondées sur les mêmes principes, sept autres ont entrepris un débat citoyen sur ce sujet et une directive européenne est en gestation, qui devrait aboutir dans l’année à venir. Des extensions à l’échelle européenne donneraient des moyens nouveaux d’aborder la traçabilité carbone des filières et l’empreinte carbone totale européenne.

6. Peut-on aujourd’hui faire condamner une grande entreprise pour inaction climatique ?

Sébastien Mabile a raconté la genèse et les enjeux du procès actuellement intenté à la société Total. Il est mené par une coalition d’organisations de la société civile et de collectivités territoriales, villes et régions, qui s’estiment exposées au changement climatique.

La démarche est ambitieuse dans la mesure où l’accord de Paris n’est opposable (et encore, comme on l’a vu !) qu’aux États mais non aux acteurs non étatiques. L’argumentaire utilisé consiste donc d’abord à rappeler que les émissions de la société Total sont à elles seules supérieures à l’émission territoriale de la France et qu’un réchauffement supérieur à 1,5° en moyenne, aurait, selon le GIEC, un impact grave sur la santé, donc une atteinte aux droits humains.

En vertu de ces constats, il est demandé à Total, comme à l’État français dans le cas de la plainte de Grande Synthe, d’adopter une obligation de résultat consistant, là encore, en une diminution dont Total devra rendre compte année après année.

Il est difficile de préjuger à l’heure actuelle des résultats de ce procès mais, quand on songe que jusqu’à présent, selon Total, la stratégie climat affichée par l’entreprise ne lui est pas opposable, on voit l’ampleur de la rupture possible : elle combine au nom du devoir de vigilance les trois aspects décrits précédemment : responsabilité à l’égard de l’ensemble de la filière ; obligations de résultat ; réduction année après année.

7. De nouvelles coalitions d’acteurs pour faire évoluer le droit

Le facteur commun des trois exemples qui ont été exposés, l’action contre l’État, la loi sur le devoir de vigilance et l’action contre Total ont une caractéristique commune, celle de reposer sur des alliances multi-acteurs d’une nature nouvelle : organisations de la société civile ; collectivités territoriales ; scientifiques ; juges ; responsables politiques.

8. De la responsabilité de quelques-uns à la coresponsabilité

Responsabilité des États, responsabilité des grandes entreprises multinationales : les actions restent menées en vertu de la concurrence des droits, souveraineté et liberté d’entreprendre d’un côté, préservation du droit à la vie, des droits des enfants, etc.… de l’autre mais dans une problématique qui trouve vite ses limites, celle d’une lutte des bons contre les méchants, celle des puissants qui ont des responsabilités face aux autres qui ne font que subir. C’est ce risque de dérapage qu’a souligné Gilles Berhault. Il estime, face aux risques de fragmentation de la société par le recours au droit, où les parties se tournent toutes vers le juge plutôt que se tourner l’une vers l’autre qu’il faut en parallèle développer une approche plus inclusive de la responsabilité et de la coresponsabilité d’une part en faisant de l’éducation un espace d’apprentissage de la responsabilité, d’autre part en développant des scénarios d’action collective mobilisant ensemble différents types d’acteurs, par exemple pour citer une action entreprise aujourd’hui par la Fondation des transitions, sortir 1,5 millions de personnes de la précarité énergétique.

9. La cohérence des politiques publiques sur la sellette

La seconde session, consacrée à l’action à l’échelle européenne, avait déjà mis en évidence le problème de la cohérence entre de multiples politiques publiques construites au fil des décennies soit pour répondre à un problème de l’époque, soit pour résoudre un problème sectoriel ou satisfaire un segment de la population mais qui sont contradictoires les unes avec les autres. Ces contradictions se retrouvent à tous les niveaux, du niveau national avec des ministères dont chacun incarne à la fois un domaine d’action publique et des groupes d’intérêts, au niveau européen et au niveau mondial avec la juxtaposition des différentes agences.

Raymond Zaharia et Muriel Raulic ont travaillé avec Mireille Delmas Marty pour préparer des propositions citoyennes dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat, CCC. Une des propositions phare était précisément de modifier le préambule de la constitution pour y introduire une obligation de mise en cohérence des politiques publiques. Muriel Raulic a également fait référence au désir de certains des membres de la Convention d’introduire l’idée de quotas individuels.

L’un et l’autre ont fait référence à des stratégies assez obscures des experts imposés par les organisateurs de la Convention pour disqualifier les deux propositions. Il sera important de tirer la leçon de cette histoire dans la perspective d’une mise en débat des mêmes questions au sein de la Conférence sur le futur de l’Europe.

10. Vers une éthique et un droit planétaire

Si le recours innovant de la part des juges à l’idée de concurrence entre droits et à la préservation des droits humains fondamentaux pour mettre en cause la responsabilité des acteurs les plus puissants et exiger d’eux un changement de comportement et l’adoption d’obligations de résultat mesurables constitue une percée remarquable, si la loi sur le devoir de vigilance a permis de lever un coin du double voile juridique et national, il n’en reste pas moins qu’il s’agit d’expédients et que demeure le défi principal : face à des interdépendances mondiales, face à la dégradation de biens publics mondiaux, face à une communauté de destin de fait à l’échelle de toute l’humanité, il demeure impératif d’aller vers une éthique planétaire enracinée dans les traditions des différentes civilisations et vers des principes juridiques communs au niveau mondial, eux aussi enracinés dans les différentes traditions juridiques et sur la base desquelles chaque système juridique national puisse les concrétiser.

Deux initiatives complémentaires ont été rapidement présentées au cours de la session : la Charte des droits de l’humanité (en pratique droits et devoirs) portée par Corine Lepage et la Déclaration universelle des responsabilités humaines portée par Pierre Calame. Dans les deux cas, il s’agit de donner à la notion de responsabilité de tous les acteurs la même ampleur, la même portée juridique que celle qui a été donnée à l’affirmation de leurs droits.

Dans un contexte, illustré tout aussi bien par la société Total que par les GAFA, d’entreprises dont les moyens d’actions et l’impact mondial sont bien supérieurs à ceux de la plupart des États, il n’est plus tenable qu’ils relèvent de droits nationaux. Nous avons besoin qu’une véritable communauté mondiale s’institue et ne se réduise plus comme aujourd’hui à une communauté interétatique, que les biens communs mondiaux fassent l’objet d’une gestion elle-même mondiale confiée à une agence effectivement capable d’interpeller les acteurs sur leurs obligations de résultat et que soit inventée à l’échelle mondiale une démarche délibérative citoyenne qui reflète les points de vue des différents types d’acteurs.

11. L’étape européenne d’une éthique et d’un droit supranational

Les premières étapes pourraient en être menées à l’échelle nationale et surtout à l’échelle européenne, avec l’adoption d’une Convention européenne des responsabilités humaines et l’extension en conséquence des compétences de la Cour Européenne des Droits de l’Homme de Strasbourg. En débattre devrait être un des enjeux de la prochaine conférence sur le futur de l’Europe.

# Quelles solutions sont envisageables pour satisfaire à l’obligation de résultat ?

**Leçons tirées de la quatrième séance des assises du climat**

Où en sommes-nous ?

Après avoir, au cours des trois premières séances, énoncé la nécessité d’une obligation de résultat portant sur l’empreinte carbone de la société européenne et française et évalué les difficultés actuelles de mesure de cette empreinte (séance 1), acté la volonté politique de l’Union Européenne de mettre la lutte contre le réchauffement climatique au sommet de l’agenda politique mais noté qu’à ce jour la politique européenne ne prenait en compte ni l’obligation de résultat ni l’empreinte carbone totale de la société européenne (séance 2), puis examiné les réformes nécessaires du droit pour que soit assumée réellement la coresponsabilité de tous les acteurs à l’égard du réchauffement climatique (séance 3), nous sommes entrés à partir de cette quatrième séance et jusqu’à la huitième dans l’examen et le débat des différentes solutions envisageables pour la mise en œuvre effective de l’obligation de résultat, à l’échelle européenne et française. Elle implique un plafonnement, donc un rationnement, de l’empreinte carbone avec abaissement du plafond de 5 ou 6 % par an pour assumer nos responsabilités et engagements vis-à-vis du climat.

Le cahier des charges commun aux différentes solutions

Les trois premières séances ont permis de dégager un cahier des charges en six points :

1. Nous devons réduire à un rythme annuel défini, 5 à 6 %, les émissions de dioxyde de carbone résultat du mode de vie de la société, appelées « empreinte carbone totale ».

2. Cette réduction doit faire l’objet d’une obligation de résultat, opposable en particulier aux autorités publiques, européennes et nationales, à charge pour elles de mettre en place les mécanismes faisant contribuer tous les acteurs à cette réduction.

3. La réduction doit être basée sur l’empreinte carbone totale et non sur les inventaires nationaux, ce qui implique la prise en compte de la production « importée » de gaz à effet de serre, parce qu’incorporée dans les biens et services que nous consommons, ce qui implique la traçabilité des émissions carbonées tout au long des filières de production.

4. Les solutions proposées doivent associer obligation de résultat et impératif de justice sociale.

5. Elles doivent parvenir à un découplage entre développement du bien être des sociétés et consommation d’énergie fossile.

6. Enfin, il faut s’assurer que les mesures proposées sont physiquement, techniquement et financièrement réalisables, en prenant en compte le fait que les mécanismes globaux mis en place seront un puissant stimulant à des innovations de tous ordres.

Comparaison de trois familles de solutions

Pierre Calame a proposé dans son introduction de classer les solutions envisagées en trois grandes familles :

Famille 1 : le signal prix. Réduire progressivement la demande en fixant un prix de plus en plus élevé à la tonne de dioxyde de carbone rejeté dans l’atmosphère et en redistribuant, selon des modalités à définir, les revenus tirés du prix élevé du carbone, de façon à respecter un principe de justice sociale.

Famille 2 : la combinaison de politiques sectorielles visant à définir des réductions de l’empreinte carbone dans tous les domaines en se fixant pour chacun d’eux des objectifs chiffrés et en mettant en œuvre pour y parvenir interdictions, obligations, incitations, investissements publics, innovations techniques, fiscalité.

Famille 3 : l’allocation de quotas : répartir selon une clé prédéfinie le total de l’empreinte entre les acteurs. C’est la gestion la plus directe du rationnement. Cette famille se décompose en deux sous-familles très différentes :

- famille 3.1. : les quotas sont alloués aux secteurs d’activité et aux entreprises ;

- famille 3.2. : les quotas sont alloués aux personnes considérées comme les bénéficiaires finaux et les clients de l’activité économique et de l’activité des administrations.

Les intervenants

Nous avions prévu initialement des temps de parole répartis entre les promoteurs des différentes familles de solutions. Pour des raisons liées aux agendas des uns et des autres, a été privilégiée pour cette première séance la première famille de solutions, par le signal prix et la fiscalité carbone, abordée par les quatre premiers intervenants :

- Christian De Perthuis, fondateur de la chaire Économie du climat ;

- Géraud Guibert, conseiller maitre à la cour des comptes, président fondateur de la Fabrique écologique ;

- Bettina Laville, conseillère d’État, présidente du comité 21, impliquée depuis plus de trente ans dans l’action politique en matière de réchauffement climatique, directrice de cabinet du ministre de l’environnement Brice Lalonde de 1988 à 1992, conseillère environnement de deux premiers ministres, Pierre Bérégovoy puis Lionel Jospin et du président de la république François Mitterrand, et à ce titre ayant participé activement aux conférences de Rio (1992) Kyoto (1998) et Johannesburg (2002) ;

- Christian Gollier, directeur de l’école d’économie de Toulouse et président de l’association européenne des économistes de l’environnement.

À travers leurs interventions, ont été néanmoins abordées les solutions de la deuxième famille, l’action sectorielle, et de la famille 3.1., l’action par les quotas alloués aux entreprises.

Trois autres intervenants sont venus apporter un contrepoint :

- Denis Payre, entrepreneur en série, créateur de l’association Nature et People First et promoteur du « contrat mondial » ;

- Maxime Blondeau, enseignant à Science Po et à Mines Paris et fondateur du syndicat « Printemps écologique » ;

- Armel Prieur, président de l’association emploi sans carbone, retraité du Conseil Européen et animateur du réseau « compte carbone ».

Les sessions suivantes permettront d’équilibrer les présentations des différentes familles.

La session 5 mettra en débat les solutions de la première famille, le signal prix. La session 6 sera consacrée aux solutions de la deuxième famille, les actions sectorielles, les sessions 7 et 8 à la troisième famille et plus particulièrement au système des quotas individuels.

Les politiques actuelles privilégient des démarches sectorielles malgré leurs contradictions et leurs échecs.

Aussi bien au niveau français qu’au niveau européen les politiques mises en œuvre jusqu’à présent ont appartenu à la famille des politiques sectorielles, et à la famille 3.1. Avec le marché d’échange de quotas entre entreprises mis en place par l’Union Européenne depuis 2005 et premier marché mondial d’échange de quotas.

Si l’on opte pour la continuité, il est nécessaire d’examiner les limites actuelles de ces deux formes de politique et d’en apprécier les transformations possibles pour plus d’ambition et plus d’efficacité.

Ces limites ont été notamment soulignées par Géraud Guibert et Maxime Blondeau.

Ils observent tout d’abord que ces politiques sectorielles, que l’on peut qualifier « d’obligations de moyens » sont peu effectives. En effet, au lieu de concevoir une solution globale orientant dans la durée le comportement de tous les acteurs, on morcelle les politiques et, ce faisant, on réveille dans chaque secteur des lobbies dont chacun, en général, tente de limiter la portée des mesures prises, et ce d’autant plus que dans chaque domaine, comme le logement, l’industrie automobile, l’agriculture, etc.… l’enjeu de lutte contre le réchauffement va entrer en concurrence avec d’autres objectifs.

Christian Gollier note également le risque que ces politiques sectorielles continuent d’entretenir des illusions. Réduire de 5 à 6 % par an l’empreinte carbone de la société, alors que depuis la révolution industrielle toute la croissance et l’augmentation du niveau de vie ont été fondées sur la substitution de l’énergie fossile à l’énergie humaine et animale, implique un bouleversement profond de la société. L’addition de mesures sectorielles laisse imaginer que tout cela se fera sans douleur et sera créateur de millions d’emplois qualifiés. Rien n’est moins sûr.

Ces politiques sectorielles, fondées sur des obligations de moyens, sont en outre souvent assorties de faibles contrôles et de sanctions peu dissuasives, ce qui leur retire efficacité et crédibilité. Géraud Guibert en a cité des exemples comme celui des ascenseurs. Maxime Blondeau a fait observer que la loi impose aux acteurs privés et publics d’une certaine taille d’évaluer leur bilan carbone total, ce qui va dans le sens d’une évaluation d’empreinte carbone de la société, mais que cette loi est restée lettre morte dans la grande majorité des cas, son non-respect étant assorti de sanctions dérisoires. Cette observation rejoint l’observation plus générale faite par le juriste de l’environnement Laurent Neyret : dans l’état actuel, ne pas respecter les réglementations peut apporter de grands bénéfices pour un risque des plus limités.

Christian Gollier a fait en outre observer que les politiques sectorielles conduisent bien souvent à promouvoir des actions coûteuses pour un résultat limité et à laisser de côté au contraire des actions dont le coût bénéfice est bien meilleur. Il prend en exemple la substitution en Europe de centrales au charbon par des centrales au gaz, qui représenterait un coût de 40 euros par tonne de CO2 économisée, car à énergie produite donnée les centrales au gaz émettent deux fois moins de dioxyde de carbone que les centrales à charbon. Il oppose à cette mesure celle des subventions allouées en France à l’installation de panneaux photovoltaïques qui représentent 350 euros de subventions par tonne de dioxyde de carbone économisée, soit près de dix fois plus.

Bettina Laville a fait observer qu’en raison du « tabou » qui frappe aujourd’hui l’idée d’augmenter le prix du carbone, tabou sur lequel on reviendra, la Convention citoyenne sur le climat, CCC, s’est trouvée enfermée dans cette approche sectorielle. L’idée d’agir sur le prix du carbone a été immédiatement écartée et, comme on l’a vu à la session 3, l’idée de quotas a été mise de côté par les organisateurs. Ce qui a eu pour résultat de donner l’impression que « le peuple » ne veut pas de solution globale au problème du réchauffement climatique. Et, de fait, les propositions de la Convention sont une juxtaposition de mesures sectorielles dont Bettina Laville fait observer, de surcroît, qu’elles ont introduit 7 ou 8 niches fiscales ou taxes sur le carbone s’ajoutant à celles qui existaient déjà.

Portée et limites du marché des quotas allouées aux entreprises

Christian De Perthuis, Géraud Guibert et Christian Gollier ont tous trois manifesté leur intérêt pour les quotas carbone alloués aux entreprises (famille 3.1). Ces quotas sont limités aujourd’hui aux 11000 installations industrielles les plus grosses émettrices de l’Union Européenne. Elles représentent toutes ensemble 45 % des émissions territoriales. Selon les données de la Commission Européenne, elles ont permis en quinze ans une réduction de 21 % des émissions. Le marché des quotas a été révisé à partir de 2013 avec un mécanisme de mise aux enchères et l’objectif fixé a été de réduire les émissions de 2,2 % par an à partir de 2021.

De l’avis des intervenants, la portée de ce marché du carbone s’est trouvée jusqu’à présent réduite par trois facteurs :

- elles ne concernent que 45 % des émissions territoriales sur le sol de l’Europe ;

- leur ambition, même après 2013, est sans rapport avec le rythme de réduction moyenne des émissions qu’il faut respecter maintenant ;

- et surtout, dans cette approche, ce n’est pas l’ensemble de l’empreinte carbone qui est concernée : le rapport avec le reste du monde se trouve limité à la question du risque de perte de compétitivité des entreprises européennes face à des concurrents qui n’auraient pas les mêmes contraintes. D’où l’allocation de quotas gratuits à toutes les industries européennes confrontées à la concurrence internationale, ce qui limite d’autant l’idée de valeur du carbone.

Christian De Perthuis estime que ce système offre de grandes potentialités : si, selon lui, il s’est montré depuis 15 ans peu efficace, c’est avant tout parce que les objectifs qu’on lui a assignés étaient eux-mêmes trop modestes. Comme il le dit : « le jugement sur les outils est en fait un jugement sur les objectifs ». Il envisage deux voies d’amélioration :

- l’élargissement du champ couvert par le système des quotas, notamment en direction des secteurs du bâtiment et des transports, pour s’approcher progressivement d’un rationnement de l’ensemble des émissions territoriales ;

- un mécanisme d’ajustement aux frontières, d’une part pour intégrer l’empreinte carbone totale et d’autre part pour taxer au même niveau le CO2 à l’importation, condition par ailleurs pour supprimer la gratuité des quotas alloués à différentes industries, qui constitue selon lui le plus grand soutien actuel aux énergies fossiles. Il exhorte, « plutôt que d’inventer des systèmes nouveaux, de pousser à la réforme du système européen des quotas qui a le mérite d’exister ».

Christian Gollier y ajoute naturellement un troisième objectif : une décroissance des quotas de 5 à 7 % d’année en année, condition de respect de l’obligation de résultat.

Ces propositions posent néanmoins une série de questions qui devront être éclaircies lors des séances suivantes :

- on reste sur le registre des émissions territoriales et « l’énergie importée » n’est vue que sous l’angle de la compétitivité des entreprises européennes, non sous celui de la prise en compte de la totalité de l’empreinte carbone ;

- « l’ajustement aux frontières » est l’euphémisme utilisé pour taxer le dioxyde de carbone importé et la question de la compatibilité avec l’Organisation Mondiale du Commerce se trouve sérieusement posée, au point comme le fait observer Denis Payre, de compromettre la mise en œuvre de solutions efficaces sur le sol européen. Il l’a illustré par un cas concret très éloquent : l’énergie renouvelable éolienne ou solaire étant intermittente, les solutions le stockage temporaire (sur plusieurs heures par jour, sur plusieurs jours, sur plusieurs mois) de l’énergie produite pour faire coïncider cette production avec son usage sont au cœur de son développement. Les études montrent que le meilleur rendement est obtenu par le stockage sous forme d’énergie hydraulique (on pompe et on remonte l’eau avec l’énergie excédentaire, on turbine l’eau pour produire de l’électricité à la redescente). Or, dans le cas concret du projet qu’il a pris pour exemple cette solution est rendue moins rentable que le stockage par des batteries chinoises, bien plus dommageables pour l’environnement, parce que le prix horaire du travail en Chine n’est que le sixième du prix français et que les dégâts environnementaux massifs, notamment liés aux terres rares, ne sont tout simplement pas prises en compte, sans parler du coût énergétique même de la production de ces batteries. Ce qui lui fait dire que dans l’état actuel des choses « on importe à la fois du carbone et du chômage ». Il estime donc que le système ne peut être rééquilibré que si une alliance des démocraties libérales conduit à une réforme radicale de l’OMC, le « contrat mondial » qu’il appelle de ses vœux.

Dans tous ces exemples, c’est l’Union Européenne qui est en première ligne.

Pourquoi l’action par le prix du carbone, qui fait consensus parmi les économistes classiques, est devenue aussi difficile à défendre ?

Les quatre premiers intervenants se sont montrés de fervents soutiens de la première famille de solutions, celle de l’action par le signal prix. Mais, avant d’en détailler les conditions de réussite, ils ont reconnu que la multiplication des erreurs a, du moins provisoirement, rendu cette solution politiquement indéfendable.

Pour comprendre ce qui s’est passé, il faut garder en mémoire une donnée fondamentale : l’élasticité des consommations directes d’énergie fossile en fonction du revenu est positive mais inférieure à 1. En d’autres termes, plus on est riche, plus on a une empreinte carbone importante, mais la croissance de cette empreinte est plus lente que la croissance des revenus : les ménages les plus pauvres ont de nombreuses dépenses énergétiques « contraintes » dans leur vie quotidienne, en particulier pour le chauffage et pour les déplacements. Ils ont également une consommation contrainte, pour leur alimentation et leur habillement mais dans ce cas il est difficile de distinguer émissions territorialisées et émissions importées. Le pourcentage de ces consommations indispensables dans leur budget est bien supérieur à leur poids chez les ménages les plus riches, ce qui explique l’importance de la précarité énergétique : les ménages les plus modestes sont parmi ceux qui ont le plus long trajet domicile travail, des voitures moins économes (du moins rapportée à la cylindrée) et des coûts de chauffage élevés notamment en raison de la mauvaise isolation des logements.

Or, les politiques de réduction de l’empreinte carbone par l’augmentation du prix du carbone menées jusqu’à présent ont été des politiques sectorielles. C’est déjà le cas de la TICPE, la taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers, qui frappe essentiellement les carburants pour les voitures et pour le chauffage, tandis que les grandes entreprises, l’agriculture et de nombreux autres secteurs économiques bénéficient d’exemptions ou de quotas gratuits. Ces taxes sont donc des impôts « régressifs » (l’inverse d’un impôt progressif dont le taux s’élève avec le revenu) : elles pénalisent les plus pauvres et augmentent les inégalités sociales. C’est déjà cette considération qui a conduit le Conseil Constitutionnel en décembre 2009 à « retoquer » la « contribution climat énergie » qu’à la suite du Sommet de Grenelle le gouvernement Sarkozy avait voulu instaurer, avec une progressivité annoncée d’avance pour passer de 17 euros à 100 euros en vingt ans. Le Conseil Constitutionnel a jugé que cette contribution ne respectait pas deux principes fondamentaux : l’égalité devant l’impôt et l’intérêt général.

Comme l’a fait observer Bettina Laville, il faut examiner ces deux arguments différemment :

- l’inégalité devant l’impôt était patente, seules 48 % des émissions territoriales de gaz à effet de serre étaient concernées, et la contribution pesait à plus 60 % sur les ménages. Au bout du compte, cette nouvelle contribution se résumait pratiquement à une augmentation annuelle de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Impôt régressif, donc.

- le second argument du Conseil Constitutionnel était que cette contribution n’était pas conforme à l’intérêt général. Sur ce point, Bettina Laville fait une observation qui rejoint le débat de la session 3 : par un retard que l’on a constaté de la pensée juridique sur les nouvelles réalités, « l’intérêt général », comme la responsabilité, ne concerne aujourd’hui dans l’esprit des juristes que les relations entre les personnes. Il faudrait passer de l’idée d’intérêt général à l’idée de « défense du bien commun » : le maintien de nos équilibres de vie est devenu vital et, ajoute-t-elle « que veut dire l’égalité devant l’impôt si en son nom on détruit nos conditions de vie ? ».

A toutes ces tentatives impopulaires pour taxer ainsi l’énergie - la taxe sur les carburants prévue pour le 1er janvier 2019 a été le déclencheur du mouvement des gilets jaunes - se sont ajoutées deux facteurs aggravants :

- aucune mesure redistributive sérieuse n’était prévue ;

- cette taxe venait simplement, comme la TICPE, abonder le budget de l’État selon le vieux principe d’unicité de ce budget. Ce qui a retiré toute visibilité à ces augmentations fiscales, n’en gardant que l’aspect d’aggravation des inégalités sociales. Or, rappelle Bettina Laville, sans visibilité, pas de consentement à l’impôt[[1]](#footnote-2).

Comme nous allons le voir, les partisans de la première famille de solutions, par le signal prix, sont unanimes pour promouvoir une approche radicalement différente de celle qui a prévalu jusqu’à présent.

Les principes fondamentaux du « signal prix »

Entre les quatre intervenants qui ont présenté leur vision de la famille 1, le « signal prix », il y a un large consensus sur un certain nombre de principes fondamentaux et quelques divergences qui devront être mises en débat à la cinquième session.

Principes fondamentaux :

a) Il doit s’agir d’une mesure globale fixant à l’avance une progression du prix du carbone de 5 à 7% par an, ce qui exclut d’exempter telle utilisation de l’énergie fossile ou telle branche économique au nom d’impératifs sociaux ou de la concurrence internationale.

b) Le produit de cette taxe doit être intégralement redistribué, sur une base d’égalité entre tous, ce qui en fait un impôt progressif, reportant l’essentiel de l’effort de la transition sur les revenus les plus élevés.

c) Cette augmentation prévisible et cette redistribution transparente permettent à tous les acteurs publics et privés d’adopter des stratégies à long terme de transformation du mode de vie, des systèmes de production, d’aménagement du territoire et de développer l’innovation technologique.

d) Dans l’idéal, un tel prix du carbone devrait être mondial. C’est hors de portée sans doute pour l’instant. Mais pour intégrer l’ensemble de l’empreinte carbone et éviter qu’un prix élevé n’ait pour première conséquence la délocalisation des activités économiques, il faut l’instaurer au niveau européen, mettre en place une traçabilité carbone des filières et aboutir à une réforme de l’Organisation Mondiale du Commerce rendant possible la prise en compte intégrale de la valeur carbone des importations au même prix que la valeur européenne.

e) La réforme de la taxe carbone doit être l’occasion d’une mise à plat générale de la fiscalité, selon le principe « l’impôt contribue à la justice sociale et au bien commun ».

f) Les uns et les autres excluent l’idée de « fléchage » du produit de l’impôt en direction de telle ou telle politique sectorielle : c’est la dynamique d’ensemble de l’augmentation du prix du carbone qui fera naître les évolutions souhaitées.

g) Il faut être très explicite sur le fait que ce rationnement géré par les prix induira des transformations structurelles de la société qu’il faut annoncer, assumer et accompagner.

La divergence principale qui s’est manifestée entre les quatre intervenants porte sur la question de savoir s’il faut un prix unique du carbone ou des prix différenciés. Christian Gollier estime impératif qu’il s’agisse d’un prix unique. Géraud Guibert est d’un avis contraire, du fait des consommations obligatoires. Cette question essentielle devra être élucidée au cours de la session 5.

Le principe des quotas individuels négociables

Armel Prieur en a fait une présentation succincte en fin de réunion. Les séances 7 et 8 y seront consacrées. On ne retiendra ici que quelques points essentiels :

a) Des quotas individuels sont distribués également à tous les citoyens, avec une allocation annuelle de points carbone qui décroîtra d’une année sur l’autre, par exemple de 5 à 6 %, pour respecter l’objectif de réduction de 80 % de l’empreinte carbone en 2050, conformément aux chiffres du Conseil au Climat.

b) Ce compte carbone créé une véritable monnaie : chaque achat est débité en euros et en points carbone.

c) Le cycle de production des entreprises doit être neutre en carbone, pour cela elles intègrent dans le contenu « carbone » de vente de leurs produits le contenu carbone issu de l’ensemble de la filière. Ce qui signifie que les ménages reçoivent une dotation annuelle tandis que les entreprises ne reçoivent qu’une dotation de départ. Même règle pour les administrations, impôts et taxes se paient à la fois en euros et en points carbone (ce qui fera prendre conscience de la consommation d’énergie fossile dans les services publics).

d) Le développement de la monnaie numérique rend aisé de disposer des deux monnaies sur la même carte.

e) Pour engager les investissements nécessaires, notamment pour augmenter l’efficacité énergétique, il est possible d’emprunter de la monnaie carbone dans les mêmes termes que les emprunts actuels en euros.

f) Les personnes et ménages frugaux capables de réduire leur besoin en carbone ont la possibilité de vendre leur excédent à ceux qui ont maintenu un mode de vie plus dispendieux. Le marché correspondant du carbone s’organise à un premier niveau régional, puis au niveau national puis au niveau européen.

g) Le système est concevable au niveau d’un pays comme la France mais, du fait de la liberté des échanges sur le marché unique européen, c’est au niveau européen qu’il est souhaitable d’organiser le système.

Signal prix et quotas individuels négociables sont-ils une seule et même chose ?

C’est un point de débat essentiel pour les séances futures. Géraud Guibert estime que signal prix (famille numéro 1) et quotas individuels (famille 3.2) sont les deux faces d’une même monnaie puisque le marché des quotas donne dans les faits un « signal prix ». Or, sans marché d’échange de quotas, on aurait automatiquement du marché noir. Le marché des quotas, comme le prix carbone, ont à ses yeux le même mérite, donner une valeur de plus en plus forte à la tonne de dioxyde de carbone émise. Selon moi, signal prix et quotas alloués à des entreprises sont très proches. D’ailleurs les quatre intervenants favorables à l’action par le prix du carbone sont également favorables à l’élargissement du système d’échange de quotas entre entreprises. Par contre, il existe de très profondes différences entre la famille 1, le signal prix, et la famille 3.2., les quotas individuels négociables.

Première différence, l’obligation de résultat associée au signal prix reste indirecte. Pour que les acteurs disposent vis-à-vis du prix du carbone de la visibilité nécessaire pour prendre des décisions en moyen et long terme, la relation entre augmentation annuelle du prix du carbone et réduction de l’empreinte carbone ne sont pas équivalents. Christian Gollier fait observer que dans l’immédiat et sur la base de comparaisons internationales, l’élasticité prix des consommations énergétiques directes est de 1 : le prix du carburant des voitures en Europe est le double de celui des USA et la consommation des voitures européennes est la moitié de celle des voitures américaines. Il est néanmoins dangereux d’extrapoler au fur et à mesure qu’on se rapproche de consommations essentielles, dont la réduction suppose des transformations fondamentales de la société. L’intérêt des quotas individuels est leur lisibilité immédiate et de ce fait leur prévisibilité sur le long terme. Cette lisibilité, comme l’a rappelé Bettina Laville est une condition majeure d’acceptabilité.

- Dans un domaine où la symbolique compte, la différence entre les deux est essentielle. Dans le cas du signal prix, c’est une redistribution des revenus des taxes entre tous les ménages qui redonne un avantage aux ménages les plus modestes et à ceux qui font des efforts de frugalité. Mais le mécanisme des prix, et c’est la raison pour laquelle il y a consensus entre les économistes en sa faveur, découle d’une science économique contemporaine de la révolution industrielle et qui a reposé précisément sur l’idée d’une croissance infinie. Les quotas reposent sur un modèle symbolique différent : le rationnement est totalement assumé, comme expression de la finitude de la planète et l’égalité des quotas exprime l’égalité des citoyens devant un bien rare.

- Troisième différence, le rapport à l’empreinte carbone. Faute d’un accord mondial sur le prix du carbone, il n’y a pas avec le « signal prix » de mécanisme direct de traçabilité de la filière carbone hors du territoire européen et l’équilibre n’est rétabli que moyennant le principe d’ajustement aux frontières, impliquant de fait une renégociation de l’Organisation Mondiale du Commerce. Dans le système des quotas, les entreprises doivent prendre en compte le contenu carbone de ce qu’elles importent, pour le débiter à leurs clients, sans qu’il y ait pour autant taxation des importations, ce qui rend leur application immédiate, sans nécessité de renégociation des accords commerciaux.

À ce stade nous pouvons pressentir de futurs débats plus que passionnants…

# Approfondissement de l’action par la taxation de l’énergie fossile

**Les enseignements de la cinquième séance**

La cinquième séance a été constituée de deux parties distinctes : la première consacrée à la capacité de politiques fondées sur le « signal prix » d’atteindre l’obligation de résultat en matière de lutte contre le réchauffement climatique, la seconde aux modalités de contribution des entreprises à la lutte contre le réchauffement climatique.

Première partie. L’action par le signal prix peut-elle aboutir à une obligation de résultat et à quelles conditions ?

Sur la base du cahier des charges dégagé à l’issue de la troisième séance, Pierre Calame avait proposé aux intervenants de traiter successivement de quatre questions :

- peut-on parvenir à un plafonnement effectif des émissions et à une obligation de résultat ?

- peut-on prendre en compte dans cette obligation de résultat l’empreinte totale des sociétés ?

- les politiques fondées sur le signal prix sont-elles compatibles avec la justice sociale et permettent-elles un découplage entre développement du bien-être de la société et consommation d’énergie fossile ?

- permettent-elles la mobilisation de tous les acteurs ?

Cinq intervenants ont contribué à cette première partie de la discussion :

- Christian Gollier, directeur de l’École d’économie de Toulouse qui, n’ayant pu participer physiquement à la réunion a répondu par écrit et de façon circonstanciée à chacune des questions ;

- Christian De Perthuis, fondateur de la chaire d’économie du climat ;

- Bettina Laville, conseillère d’État, présidente du Comité 21 ;

- Sandrine Rousseau, économiste, vice-présidente de l’Université de Lille et candidate à la primaire de EELV pour les futures élections présidentielles ;

- Géraud Guibert qui a apporté une contribution en fin de réunion.

À l’exception de Christian Gollier, les intervenants ont eu souvent des propos à cheval sur plusieurs des questions. Le présent texte est donc une recomposition de leurs interventions en fonction du questionnement proposé.

Pour comprendre la logique d’ensemble de la discussion et pour éclairer les débats des séances suivantes, il faut garder en mémoire en préambule un certain nombre de considérations générales :

1. les mesures préconisées dans le cadre de cette première famille, appelée « signal prix », sont débattues pratiquement depuis l’origine des politiques de lutte contre le réchauffement climatique. C’est ce que Christian De Perthuis avait d’ailleurs appelé lors de la quatrième séance : des dispositifs existent déjà, en particulier le marché du carbone entre les entreprises européennes, dit EU-ETS, ils ont montré de nombreuses faiblesses mais il vaut mieux les perfectionner que de les abandonner pour un système nouveau ;

2. ces dispositifs sont directement tirés de la théorie économique classique. Comme le rappelle Christian Gollier : « la tarification gère un problème d’externalités, pas à un problème de rareté ». D’une certaine manière, l’idée d’une rareté créée politiquement par le plafonnement des émissions, donc d’un rationnement de l’énergie fossile, est hors du champ de pensée de cette école économique. Selon elle, le réchauffement climatique produit, du fait du développement du système économique et de l’évolution des modes de vie, des effets indésirables, les « externalités » ; il faut donc y associer un prix, une valeur du carbone, de manière à ce que tous les agents économiques, entreprises, administrations et ménages intègrent cette donnée dans leur décision ;

3. de ces deux hypothèses en découle une troisième, apparue clairement dans les discussions, qui distingue très nettement les mesures préconisées dans le cadre de cette première famille des mesures préconisées dans le cadre de quotas individuels négociables. Christian Gollier avait émis lors de la quatrième séance l’idée que finalement les deux systèmes étaient équivalents puisque dans les deux cas l’objectif était d’assigner une valeur au carbone. Mais, comme nous allons le voir, les différences fondamentales se sont progressivement révélées.

Les dispositifs conçus dans le cadre du « signal prix » s’inscrivent dans les négociations internationales telles qu’elles ont été menées jusqu’à présent où chaque pays est responsable des émissions de gaz à effet de serre sur son propre sol, ce que l’on a appelé à la première séance « l’empreinte territoriale ». Il en découle, ce qui n’avait pas été perçu jusqu’à cette cinquième séance, une conséquence importante : pour étudier l’empreinte territoriale on regarde directement quels sont les acteurs à la source des différentes émissions : les entreprises, les administrations et les ménages. Et au sein des entreprises, les différents grands secteurs économiques, de la production directe d’énergie (raffineries, centrales électriques, etc..) à l’agriculture en passant par les secteurs économiques très forts émetteurs comme les cimenteries ou l’industrie sidérurgique.

Il en découle que les dispositifs adoptés visent à agir séparément sur les comportements de ces différents types d’acteurs, tenus pour responsables de leurs émissions. C’est en apparence un raisonnement imparable mais il se heurte en fait à des débats sans fin : est-ce la responsabilité de l’offre ou la responsabilité de la demande ? Le débat n’est pas que théorique : quand en Californie de grandes compagnies pétrolières ont été poursuivies pour « inaction climatique » ils ont répondu que la responsabilité était à chercher du côté des consommateurs de leurs produits. Cette manière d’aborder les acteurs de manière séparée, même si Christian Gollier souligne avec force la nécessité d’adopter au moins un prix plancher uniforme du carbone, a largement dominé jusqu’à présent les politiques en Europe et s’est trouvée renforcée par les compétences respectives des États membres et de l’Union Européenne : les États membres restent aujourd’hui souverains en matière de fiscalité; par contre, en ce qui concerne les entreprises l’Union Européenne a mis au point un système de quotas d’émission alloués aux grandes unités de production les plus fortes émettrices (actuellement 11 000 installations industrielles de l’Union Européenne).

Ce choix méthodologique d’un travail sur les émissions acteur par acteur a deux conséquences majeures :

1. on s’intéresse aux émissions de chaque entreprise et non à l’ensemble de la filière ; ces émissions elles-mêmes distinguent, selon la terminologie internationale, trois niveaux : le premier niveau « scope1 » inclut les émissions directes de l’activité, le niveau 2 scope2 inclut les émissions indirectes liées à la consommation d’énergie fournie par ailleurs et le troisième niveau, « scope3 » s’intéresse, de manière souvent peu précise, à la périphérie de l’activité de l’entreprise telle que cycle de vie de ses produits ou transport amont et aval ;

2. dans un marché mondial de plus en plus unifié, le fait de s’intéresser aux activités sur le sol national ou européen conduit à un dialogue direct entre autorités politiques et différentes branches d’activité, avec une attention particulière portée aux conditions de compétitivité des unités industrielles européennes face aux concurrents d’autres régions du monde. C’est un élément décisif pour comprendre ce qui va suivre.

Ce qu’il faut retenir de ce préambule c’est que le débat sur la nature de l’empreinte à prendre en compte, « empreinte territoriale » ou « empreinte de consommation » associée à notre mode de vie, pour reprendre la terminologie de la première séance, n’a pas qu’une conséquence quantitative pour déterminer le rythme de réduction de l’empreinte donc l’ampleur des transformations à apporter à nos modes de vie et de produire. Elle détermine aussi et pourrait-on presque dire surtout la nature des dispositifs mis en place et la nature des considérations qui jouent un rôle déterminant dans le dialogue entre les acteurs. On peut même ajouter que le dialogue avec les industriels porte sur l’optimisation de leurs procédés de production ou le cycle de leurs produits et non sur un bouleversement du système économique. D’où le sentiment persistant du fossé entre la nature du dialogue qui s’établit ainsi et l’ampleur de la réduction de notre empreinte carbone nécessaire pour respecter nos engagements.

A) Plafonnement et obligation de résultat

Dans la pratique, le raisonnement tend à privilégier une évolution du prix du carbone « susceptible » d’assurer l’obligation de résultat d’un rythme de réduction de l’empreinte carbone, mais avec beaucoup d’incertitudes sur la relation entre les deux. Pour Christian De Perthuis, c’est inévitable, il faut donc un processus itératif fixant un rythme d’augmentation du prix du carbone dont on analyse l’effet réel sur la réduction des consommation et on ajuste l’évolution des prix en fonction du résultat effectivement obtenu. Christian Gollier avance, sur la base des simulations DICE de l’économiste américain Nordhaus, prix Nobel d’économie en 2018, un rythme d’augmentation du prix du carbone de 3,5 à 4 % par an à monnaie constante, en faisant l’hypothèse que les innovations technologiques introduites par cette croissance permettront une réduction des émissions plus rapides. Mais il indique par ailleurs que les différents modèles se contredisent « les modèles affichent de grandes hétérogénéités sur le prix du carbone futur compatible avec les objectifs en quantité. Certains modèles affichent des prix bien supérieurs à 1000 euros la tonne de CO2 en 2050, alors que d’autres affichent un prix du carbone quasi nul compte tenu de l’extrapolation des gains de productivité dans les énergies renouvelables. Il faut reconnaître que cela crée une incertitude majeure qui devrait être limitée par l’instauration d’un prix plancher sur le marché ETS, croissant dans le temps à un taux prédéterminé. Mais cela remplace un objectif en quantité par un objectif hybride dans lequel on accepte que l’UE dépasse son objectif en quantité (quand le prix est bloqué) au prix plancher »

Difficile de dire plus clairement que la tarification du carbone est d’un maniement difficile pour aboutir à l’obligation de résultat. On en a vu les raisons plus haut : l’approche par les prix n’aborde pas frontalement la question du rationnement ; on peut même dire qu’il l’exclut comme extérieur à la théorie économique dominante.

a) Comment éviter que le prix du carbone soit modulé selon les lobbys et les intérêts concurrents ?

Christian Gollier a une réponse qui reste théorique : « il faut aller vers l’uniformité de la tarification carbone ». Mais Christian De Perthuis, se référant à la négociation toute récente qui se mène en Europe sur l’évolution du marché EU – ETS n’est pas très optimiste. Cette négociation a fait céder le pouvoir politique devant les lobbys industriels qui ont introduit dans l’avis du Parlement le maintien de l’attribution de quotas gratuits pour les secteurs industriels exposés à la concurrence internationale. Par ailleurs, il souligne que cette question de résistance par rapport aux intérêts concurrents et aux lobbies n’est pas spécifique à la tarification carbone : elle se pose pour toutes les composantes d’une politique climatique. Comme cela avait été souligné à la quatrième séance, l’approche par les émissions directes des différentes catégories d’acteurs ouvre la porte à tous les lobbys, ce qui, comme l’avaient indiqué les différents intervenants à la quatrième séance, a été la source de l’échec des politiques menées jusqu’à présent.  Christian Gollier fait observer qu’il serait bien plus convenable et efficace d’avoir d’un côté un prix unique du carbone et de l’autre des aides directes des États à tel ou tel secteur économique menacé, sous réserve que ces aides directes soient compatibles avec la législation européenne.

b) Comment éviter qu’un changement de majorité politique ne vienne compromettre la continuité du processus ?

C’est un point crucial et qui vaut d’ailleurs pour toutes les familles de politiques : on ne peut mener une transformation en profondeur de l’économie de la société qu’avec une bonne prévisibilité et transparence de l’évolution du prix du carbone ou du plafond des quantités émises. C’est la condition pour que tous les acteurs, entreprises, ménages ou administrations intègrent dans leur stratégie cette évolution sur dix, vingt et trente ans. Dans la mesure où de l’avis de tous, c’est à l’échelle européenne que le système trouve sa pertinence, des intervenants, notamment Christian Gollier, mettent leur espoir dans la stabilité que pourraient constituer des engagements collectifs des pays membres. Il évoque deux hypothèses, d’ailleurs probablement complémentaires : un accord politique des États membres sur l’évolution à long terme du prix du carbone, y compris d’un prix plancher pour les échanges de quotas entre entreprises et la création d’une Banque centrale du carbone, indépendante, sur le modèle de la Banque Centrale Européenne. Cette idée de Banque Centrale présente en outre un avantage : en gérant les quotas elle serait un premier pas vers l’idée d’une « monnaie carbone » à part entière.

Bettina Laville, de son côté dit que l’engagement au niveau national sur l’évolution du prix du carbone devrait être au moins un engagement à dix ans, ce qui correspond à deux quinquennats. Derrière cette affirmation se profile la question plus générale de la capacité des démocraties à mener des transformations structurelles à long terme : cette question lancinante est évidemment au cœur de la crise actuelle des démocraties, par contraste avec la capacité des régimes autoritaires comme la Chine à mener des stratégies de très long terme.

B/ Empreinte totale des sociétés

a) Comment prend-t-on en compte les émissions tout au long de la filière ?

En raison des hypothèses rappelées en préambule, cette question se trouve largement assimilée à la question de l’ajustement carbone aux frontières pour égaliser les conditions de concurrence. Cela implique dit Christian Gollier que les importateurs doivent acheter sur le marché ETS des permis correspondants. Et Christian De Perthuis fait remarquer qu’en l’absence de connaissances précises sur la traçabilité carbone d’une filière, il est possible d’établir cette taxation aux frontières sur la base d’un « benchmark » des émissions de référence, telles que celles qui ont été discutées à la première séance pour mesurer l’empreinte totale du mode de vie, à charge pour les importateurs qui souhaiteraient une taxation plus réduite de faire la preuve, par la traçabilité dans la filière que leurs émissions sont effectivement inférieures au benchmark. C’est une idée féconde qui vaut aussi pour les autres familles, en particulier pour la famille 3 des quotas individuels négociables.

b) Comment les entreprises sont-elles conduites à assurer la traçabilité de la consommation d’énergie fossile tout au long de la filière ?

Cette question rejoint la précédente mais il a été aussi noté par Bettina Laville que les entreprises sont de plus en plus régulièrement amenées à produire des déclarations extra financières, ne serait-ce d’ailleurs que sous la pression des investisseurs. Indépendamment de la famille de solutions retenue, on peut faire l’hypothèse que cette traçabilité tout le long de la filière s’imposera progressivement. La Convention Citoyenne pour le Climat s’est de son côté prononcée en faveur de l’affichage d’un score carbone des produits : à valeur de simple information dans un premier temps mais contribuant à une prise de conscience des conséquences de chaque acte d’achat.

c) Comment rendre compatible la taxation du carbone incluse dans l’énergie importée avec des règles de l’OMC ?

Christian De Perthuis et Christian Gollier s’accordent à dire que ce n’est pas rigoureusement incompatible avec l’OMC. Christian Gollier note que plusieurs articles du GATT (2 : 2.a, 3 : 4) peuvent être invoqués pour justifier un mécanisme d’ajustement du carbone aux frontières auprès de l’OMC. Mais ils précisent l’un et l’autre « qu’un tel mécanisme n’est envisageable que si l’Europe se donne un système de tarification du carbone uniforme et transparent, en supprimant les quotas gratuits actuellement offerts aux secteurs les plus carbonés exposés à la concurrence internationale. C’est assurément, précise Christian Gollier «  un prérequis à la réussite de la négociation à l’OMC, pour laquelle le caractère non discriminatoire de la proposition de tarification globale sera clé. Avant la mise en œuvre d’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières, il faut réformer la portée, la stabilité des prix et l’intensité du ETS. Pour justifier de l’équité avec les concurrents externes auprès de l’OMC, il est indispensable d’organiser d’abord l’équité et la transparence d’un prix du carbone uniforme en interne ». Or, comme l’a noté Christian De Perthuis désabusé, avec la négociation qui vient de se mener à Bruxelles on ne peut guère être optimiste.

Retenons une forte convergence sur les idées d’extension du mécanisme ETS à tous les secteurs de l’économie, d’abandon des quotas gratuits, de fixation pour les échanges de quotas d’un prix plancher augmentant d’année en année.

C/ Justice sociale, réforme fiscale et découplage entre développement du bien-être et réduction de l’énergie fossile

a) Comment rendre visible le découplage entre bien-être de tous et consommation d’énergie fossile ?

Cette question a été peu traitée. Néanmoins elle est approchée par Sandrine Rousseau qui défend l’idée d’une « carte carbone » remise aux ménages pour gérer leurs dépenses directes d’énergie fossile, « sur le modèle des cartes téléphoniques d’autrefois pour qu’il n’y ait pas flicage des consommations », ce qui aurait, selon elle, le mérite de faire prendre conscience de l’impact de chaque achat.

b) Comment concilier l’augmentation du prix du carbone et la justice sociale ?

Cette conciliation est de l’avis de tous, la condition sine qua non pour mettre en œuvre une politique par le signal prix. Par contre, il découle des hypothèses de départ que la taxation du carbone reste un impôt parmi d’autres. Sandrine Rousseau reconnaît d’ailleurs que cela va demeurer un sujet délicat pour les prochaines élections présidentielles françaises, d’autant plus, ajoute Bettina Laville, que la Convention Citoyenne pour le Climat n’a d’entrée de jeu pas pris en compte cette hypothèse de sorte qu’elle semble délégitimée par les citoyens eux-mêmes.

Contrairement aux propositions du Lobby Citoyen pour le Climat (CCL), tous, traitant la taxe carbone comme un impôt parmi d’autres, n’envisagent plus qu’une redistribution partielle de son produit aux ménages. Christian De Perthuis rappelle la proposition au gouvernement faite en 2013 en tant que Président du Comité pour la Fiscalité Écologique qui était de redistribuer un tiers du produit de la taxe aux 40 % des ménages les moins aisés (La Commission Rocard dont il était l’un des rapporteurs préconisait un chèque vert à l’ensemble des ménages, modulé suivant leurs lieux d’habitat). Ce qui explique aussi que les intervenants proposent de coupler cette redistribution avec un revenu universel qui serait découplé du prix du carbone.

Sandrine Rousseau insiste de son côté sur le fait qu’à l’instar de la réforme de l’impôt sur le revenu, avec le prélèvement à la source, il faut que « la solidarité précède la taxation » ; en d’autres termes, éviter que le produit de la taxe à l’année N, qui frappera plus durement les ménages les plus pauvres, ne fasse l’objet d’une redistribution qu’à l’année N + 1.

Le fait que la taxe carbone soit une taxe parmi d’autres, comme est aujourd’hui la taxe intérieure sur les produits pétroliers, a une conséquence directe au niveau européen : dans les discussions actuelles, l’ajustement carbone aux frontières, supposé rapporter 20 milliards par an irait en priorité au remboursement de la dette contractée par le plan de relance et non au financement de la transition.

c) Dans quelle réforme globale de la fiscalité cette taxation du carbone pourrait-elle s’inscrire ?

Tous les intervenants s’accordent pour reconnaître que la priorité est la lutte contre les inégalités. Bettina Laville va plus loin encore en parlant de « bataille du siècle » : la dernière grande réforme fiscale remonte à 1914 et a conduit à l’instauration pérenne d’un impôt sur le revenu. A titre de rappel, cette bataille a été homérique et l’on reprochait aux partisans de l’impôt sur le revenu de promouvoir une démarche « inquisitoriale » : exactement la même critique qui est faite par ceux qui craignent qu’une « monnaie carbone » n’aboutisse au flicage des consommateurs.

Pour Bettina Laville, cette bataille du siècle vise cette fois, comme elle l’avait rappelé dans la séance 4, à préserver les biens communs mondiaux. En fait les uns et les autres, outre la question de la lutte contre les inégalités et l’instauration d’un revenu universel, s’inscrivent dans une perspective, énoncée depuis longtemps, selon laquelle la réforme de la fiscalité devrait moins frapper le travail et plus frapper la consommation de ressources, en particulier les ressources non renouvelables.

Dans la perspective qui est la nôtre d’une obligation de résultat à l’échelle européenne, cette nécessité d’inscrire la taxation carbone dans une réforme globale de la fiscalité pose un sérieux problème politique puisqu’il faudrait que cette réforme s’opère de manière plus ou moins concertée dans les différents pays européens, puisque ceux-ci gardent la souveraineté sur leur système fiscal.

d) Faut-il avoir un prix unique du carbone ou plusieurs prix ?

Les positions de Géraud Guibert et Christian Gollier sont, sur ce point, divergentes. Christian De Perthuis propose en motion de synthèse un « prix minimum unique ». Mais une autre question se trouve posée, celle de la redistribution. Si tous reconnaissent que le prix carbone devait être européen, à défaut national mais en aucun cas modulé d’une région à l’autre, comme l’envisageaient certains présidents de régions, la question de la différenciation des compensations selon les situations des ménages ne fait pas l’unanimité. En effet, s’il est indéniable que certains ménages, du fait de l’étalement urbain et de la mauvaise isolation de leur logement, sont dans des situations plus difficiles que d’autres, prendre en compte cette situation spécifique par une modulation de la redistribution en leur faveur reviendrait … à entériner et encourager l’étalement urbain.

D/ La mobilisation de tous les acteurs

Cette question a été la moins bien traitée au cours de la séance. Quelques points intéressants ont néanmoins été avancés.

a) Comment sont conçues les actions de transformation de l’économie et de la société ?

Sandrine Rousseau aborde la question sous l’angle de la nécessaire conversion des emplois, conséquence des modifications structurelles de l’économie. Elle avance pour cela l’idée que l’État garantirait à chacun cinq années d’étude à prendre pour chacun au moment souhaité, recréant un équilibre entre ceux qui ont eu la chance de faire des études longues et les autres et donnant la possibilité notamment aux seconds d’assurer leur reconversion.

b) Comment les territoires sont-ils mobilisés pour conduire la transition bas carbone ?

Tout ce qui précède montre le faible rôle des territoires dans l’organisation de la fiscalité du carbone. Leur spécificité est à aborder sous trois angles : l’appui à la transition des territoires dans le cadre du plan de relance, avec éventuellement une modulation des aides en fonction de la situation propre de chaque région ; la prise en compte des nuisances spécifiques (par exemple Sandrine Rousseau cite le cas de Lille qui, du fait de sa situation géographique, est directement confrontée aux nuisances du trafic lourd transeuropéen et devrait bénéficier de façon privilégiée d’une taxation de ce trafic. Enfin, mais la chose est restée vague, la tarification croissante du carbone aboutirait à une évolution des comportements des différents acteurs pouvant s’organiser au sein de mobilisations locales.

c) Comment sont traités les coûts énergétiques des administrations et services publics ?

Naturellement ils doivent être soumis au même prix du carbone que les autres secteurs.

Deuxième partie : Portée et limites des actions menées par les entreprises

Lors de la troisième séance, Gilles Berhault, délégué général de la Fondation des transitions, avait rappelé qu’assumer une obligation de résultat en matière de réchauffement climatique ne concernait pas seulement les États et les très grandes entreprises mais impliquait la mobilisation de tous les acteurs.

Au cours de cette cinquième séance, ce sont le rôle, l’engagement et les capacités d’action des entreprises qui ont été évoqués :

- David Laurent, représentant de Entreprises pour l’environnement, EpE, a dressé un tableau de la prise de conscience des entreprises du CAC 40 ;

- Ilian Moundib, de l’Institut Rousseau, a évoqué les conditions dans lesquelles les entreprises s’efforçaient de réduire leur exposition à l’énergie fossile.

Ce qui est frappant dans les deux exposés, c’est le contraste entre le caractère dramatique des constats et la modestie des actions qui sont mises en regard. David Laurent s’est appuyé sur le rapport du Forum économique mondial de 2020. Il nous a en particulier montré deux graphiques tirés de ce rapport et illustrant la conscience des dirigeants politiques et économiques de l’ampleur du problème. Le premier graphique croise, pour différents risques environnementaux, économiques, sociétaux et géopolitiques, l’ampleur de l’impact du risque et la probabilité qu’ils surviennent. Il montre que les risques les plus importants et les plus probables sont les risques environnementaux, au sommet desquels « la faillite de l’action climatique ». C’est d’ailleurs un risque plus systémique qu’environnemental puisqu’il croise de fait le risque des catastrophes climatiques avec l’incapacité des acteurs économiques sociétaux et géopolitiques d’y faire face. Le second graphique montre les liens des risques entre eux. Là encore le risque de faillite de l’action climatique y apparaît comme central puisqu’il a comme cause l’échec de la gouvernance mondiale et comme conséquence à la fois les désastres climatiques et leurs conséquences sociales, notamment les migrations forcées de populations fuyant une situation devenue intenable. Ilian Moundib a enfoncé le clou en présentant une carte du monde identifiant les régions qui dans quelques dizaines d’années seront si chaudes et humides qu’elles en seront invivables et même létales. Et il en déduit qu’il faut s’attendre à 4 milliards de réfugiés climatiques.

Ces graphiques ont bien sûr leur importance. Il est indéniable que le monde économique a enfin pris la question climatique au sérieux. L’entreprise, dit David Laurent, se trouve soumise à trois pressions conjuguées : les changements climatiques ont maintenant des effets immédiatement perceptibles, y compris dans le champ de l’entreprise ; la législation évolue et les entreprises s’attendent à un durcissement des normes et de la fiscalité écologique ; enfin, et surtout, la société évolue très rapidement et les attentes des investisseurs se font beaucoup plus précises qu’il y a quelques années, convaincus que les entreprises qui ne prendront pas au sérieux les questions climatiques sont condamnées à terme. La taxonomie européenne, en cours d’approbation, est un effort de classement des activités économiques en fonction de leur impact sur l’environnement et sur le climat et une invitation directe à ce que les investisseurs se détournent des activités économiques les moins compatibles avec la préservation du climat. Depuis l’Accord de Paris, les entreprises et les gestionnaires de patrimoine sont tenus d’évaluer le risque à l’égard du réchauffement.

Mais que peuvent faire réellement les entreprises qui soit à l’échelle du défi ? David Laurent note tout d’abord que l’Accord de Paris est un accord interétatique dont les entreprises sont absentes en droit (même si l’Accord de Paris invoque très vigoureusement le rôle des acteurs privés). Il note aussi que les entreprises sont en face d’une profusion de méthodes, de métriques (dont on a vu toute l’importance lors de la première séance) et même d’objectifs.

Classiquement les objectifs que s’assignent les entreprises sont classés en quatre catégories : la réduction de la consommation d’énergie, critère vérifiable ; les émissions « évitées », notion assez floue qui consiste à comparer les produits de l’entreprise avec des références sans que l’on ne sache exactement desquelles il s’agit ; la séquestration de carbone ; l’adaptation au changement climatique. Dans un autre schéma, David Laurent nous montre que le monde de l’entreprise s’est approprié un discours qui était, il n’y a pas si longtemps, l’apanage des écologistes : l’économie n’existe pas par elle-même, elle est enchâssée dans la société et celle-ci à son tour enchâssée dans la biosphère. Pour autant, comme on l’a vu dans la première partie de la séance, l’action des entreprises se centre sur les gains d’efficacité énergétique des processus de production, sur la valeur écologique de ses produits mais, du moins dans la présentation de David Laurent, n’est ni en mesure de s’intéresser à l’ensemble de la filière ni, a fortiori, de remettre en cause les modes de vie et de consommation.

C’est aussi ces limites qui marquent l’exposé d’Ilian Moundib. Il reprend les critères internationaux déjà évoqués, scope1, scope2, scope3, définissant, de la manière la plus étroite à la manière la plus large, les consommations d’énergie fossile mais tout en restant dans le périmètre de l’entreprise. La démarche ne peut donc être que marginale, du moins rapportée à l’ampleur des efforts à faire par la société pour respecter les engagement de l’Accord de Paris : elle doit se doter d’objectifs pluriannuels (cinq ans minimum) de réduction de ses consommations d’énergie fossile et du rapport entre émission de dioxyde de carbone et chiffre d’affaires, en s’appuyant sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles.

Le dernier intervenant, Alexandre Rambaud, de AgroParisTech a abordé la question sous un angle très différent, celui de la comptabilité. Il a fait équipe avec le professeur Jacques Richard, dont les travaux pionniers dans ce domaine sont maintenant largement connus, pour mettre au point un nouveau cadre comptable. Il part du constat que les normes comptables internationales, ISFR, adoptées en 2005 sur la base de la comptabilité utilisée par les Américains, celles-là même qu’utilisent les entreprises dont il a été question dans les deux interventions précédentes, ne correspondent plus du tout aux réalités de la vie économique.

Il faut, dit-il, revenir aux fondements mêmes de la comptabilité. C’est l’objet de la méthode de comptabilité CARE – TDL (en anglais : une comptabilité globale respectant l’écologie et prenant en compte la triple dépréciation du capital financier, du capital naturel et du capital humain). Il rappelle que la comptabilité à l’origine n’a pas eu vocation à maximiser les profits des investisseurs financiers mais de « représenter les choses à gérer ». Compter, c’est avant tout être comptable de ses actes et pour cela laisser des traces qui nous soient opposables de ce que l’on a fait. Raison pour laquelle, comme on le voit avec le terme anglais « accountability » par lequel on traduit souvent le concept de responsabilité, comptabilité et responsabilité à l’égard de ce qui nous a été confié sont les deux faces d’une même monnaie.

Il se trouve que la comptabilité telle que nous la connaissons a privilégié une seule dimension, celle de la capacité à restituer le capital qui a été avancé (le capital est au passif du bilan). Être comptable de ses actes, pour une entreprise c’est se mettre en situation de rembourser l’avance qui vous a été faite et de dire comment on l’a utilisée. Or, ce ne sont pas seulement les investisseurs qui font cette avance, c’est aussi et surtout la planète et les personnes.

Dans la comptabilité classique la nature n’apparaît pas comme ce vis-à-vis de qui on a contracté une dette mais comme un simple facteur de production ou, au mieux, comme ce fut évoqué dans la première partie de la séance, une « externalité » à laquelle il faut remédier.

En mettant sur le même plan les trois types de capitaux financier, humain et de la planète, la nature n’est plus seulement une variable dans une équation reliant les différents facteurs de production, c’est ce à l’égard de quoi on a contracté une dette qu’il va falloir rembourser.

À petite échelle, c’est ce que l’on retrouve dans la comptabilité agricole : il faut prévoir des coûts pour la remédiation des sols, pour les restituer dans l’état de fertilité qui ont permis d’en faire un facteur de production. Eh bien, dit Alexandre Rambaud, faisons la même chose pour le climat.

Nous n’avons pas eu le temps de débattre de ce point pendant la séance. Cette approche séduisante ne va pas sans poser de problème s’agissant du climat, sauf à imaginer à l’échelle de chaque entreprise l’obligation d’arriver à zéro émission, ce qui est difficilement envisageable. Mais ce qui est difficile au niveau d’une entreprise est possible au niveau d’une communauté nationale ou de l’Europe : c’est ce à quoi correspond l’obligation de résultat à l’égard de l’empreinte de mode de vie, une obligation qui engage la responsabilité des gouvernants. On retrouve les thèmes abordés à la session 3.

# Approfondissement de l’action par les investissements publics financés par l’impôt progressif

**Enseignements de la sixième séance des Assises du Climat**

La sixième séance des Assises était consacrée à l’examen de la deuxième famille de solutions pour faire face au réchauffement climatique, celle qui combine un ensemble assez complet de politiques sectorielles, investissements publics, réglementations, engagements des banques, innovations techniques. C’est la famille de solutions la plus ancienne, remontant aux agendas 21 nationaux issus du Sommet de la Terre de 1992 mais aussi celle qui demeure aujourd’hui dominante dans les politiques étatiques et dans la politique européenne.

Traditionnellement pour les raisons évoquées aux séances précédentes, ces politiques se sont concentrées sur les émissions « territoriales », sur le sol national ou européen, mais elles s’ouvrent, de façon plus récente, à la prise en compte des énergies importées et à l’ensemble de l’empreinte écologique de nos sociétés.

Les intervenants ont été d’une grande variété et un temps a été accordé aux interventions depuis la salle.

Intervenants principaux :

- Antoine Colombani, ancien élève de l’ENA, conseiller du vice-président de la Commission Européenne en charge du Pacte Vert, Frans Timmermans;

- Édouard Bouin, représentant de l’association Agir pour le climat ;

- Benoît Lebot, ancien président et membre de l’association NégaWatt, ingénieur, avec une longue expérience d’accompagnement des politiques d’efficacité énergétique de pays du G20 ;

- Philippe Quirion, président du réseau Action Climat (RAC – France), chercheur au CIRED, directeur de recherches au CNRS ;

- Anne Rostaing, présidente de la Coopérative Carbone de la Rochelle ;

- Alexis Normand, fondateur de Greenly ;

- Denis Bonnelle,  physicien et économiste, membre du bureau de l'association Observ'ER

Sont également intervenus depuis la salle : Raymond Zaharia, ancien ingénieur du CNES, très impliqué aux côtés de la Convention Citoyenne pour le Climat ; Murielle Raulic et Guy Kulitza, membres de la Convention, Michel Cucchi, directeur d’hôpital et Denis Pechin ingénieur retraité de l’automobile.

Cette séance, comme la précédente, a examiné la portée et les limites de cette famille de solutions, interpellée à partir de quatre questions, communes aux séances 4, 5, 6 et 7 :

A/ Plafonnement et obligation de résultat : comment parvenir à réduire à un rythme annuel défini l’empreinte carbone totale de la société, ce qui implique un rationnement de l’énergie fossile correspondant à cette empreinte.

B/ Comment prendre en compte, au titre de la responsabilité de nos sociétés vis-à-vis du changement climatique, l’empreinte totale de la société et pas seulement les empreintes émises sur notre sol (le dernier rapport du Ministère de la Transition Écologique, en date de décembre 2020, estime que l’empreinte GES des Français est d’environ dix tonnes d’équivalent CO2 par habitant dont 54 % sont des émissions « importées »).

C/ Comment concilier lutte contre le réchauffement climatique et justice sociale ; comment assurer le découplage entre bien-être de tous et consommation d’énergie fossile.

D/ Comment mobiliser tous les acteurs autour d’objectifs communs.

Compte tenu du fait que ces solutions sont mises en avant depuis longtemps sans avoir jamais atteint les objectifs qui leur étaient assignés, Pierre Calame a en introduction demandé à chacun de dire ce qui lui faisait penser que, cette fois ci, les résultats seraient à la hauteur.

Les enseignements de la séance sont classés par question, après avoir brièvement rappelé la perspective générale présentée par chacun des intervenants.

- Antoine Colombani a rappelé que l’Union Européenne était en phase finale d’élaboration et d’adoption d’une loi climat, actuellement en débat au sein des institutions, qui fixe un objectif de neutralité carbone à l’horizon 2050 et de réduction d’au moins 55 % des émissions d’ici 2030. Les outils privilégiés sont les investissements, les quotas alloués aux entreprises fortement émettrices (extension du système d’échange de quotas EU- ETS) et un large éventail de mesures réglementaires.

- Benoît Lebot a rappelé les grandes lignes du scénario de transition énergétique établi par l’association NégaWatt pour la période 2017 – 2050. Il a pour intérêt de répartir les efforts à faire, donc les moyens à mettre en œuvre en quatre catégories : un mode de vie sobre ; une amélioration de l’efficacité énergétique des équipements; le changement de système énergétique en substituant de l’énergie renouvelable aux énergies fossiles ; les process industriels de fabrication, leur contenu carbone et la séquestration du carbone, notamment par l’évolution des modèles agricoles. Quatre piliers de toute politique énergétique dit-il, quatre piliers comme une table. Néanmoins il a surtout insisté sur l’amont : que chaque acteur, à commencer par les citoyens eux-mêmes, disposent des informations nécessaires pour véritablement comprendre les enjeux.

- Édouard Bouin a développé les thèses d’Agir pour le climat : l’urgence de mobiliser à l’échelle de l’Europe des moyens financiers massifs pour relever le défi climatique. Le slogan de son association est : « si le climat était une banque... » : lors de la crise financière de 2008, mille milliards ont été investis par l’Union Européenne pour sauver les banques, mettons les mêmes montants pour le climat. En ce qui concerne les actions à mener, il souligne l’importance de disposer d’un outil financier dédié, la Banque Européenne du Climat pour organiser un ensemble de politiques d’investissements verts directs, de prêts, de subventions et d’appuis à des modes de vie plus sobres.

- Anne Rostaing a présenté l’expérience originale de la Coopérative Carbone de la Rochelle, outil de mobilisation de tous les acteurs autour de projets communs.

- Denis Bonnelle a souligné l’importance des investissements publics initiaux qui ont permis de parvenir à des percées technologiques et à une industrialisation massive des procédés grâce auxquels, par exemple, la production d’électricité par des panneaux photovoltaïques commence à concurrencer victorieusement l’utilisation d’énergie fossile sans avoir besoin d'être subventionnée."

- Alexis Normand a montré la possibilité de mobiliser les outils numériques pour permettre à chacun d’être conscient de sa propre empreinte carbone.

A/ Plafonnement et obligation de résultat

a) Comment parvenir année après année à respecter une obligation de résultat fondée sur une réduction de l’empreinte à un taux fixé ?

Dans cette famille de politiques, la question de l’obligation de résultat a été en réalité rarement posée pour trois raisons :

- les scénarios sont souvent établis à un horizon assez lointain (dix à trente ans) ;

- la diversité des politiques sectorielles ne permet que rarement d’en additionner les effets ;

- on s’intéresse en parallèle à l’évolution des différents acteurs, les citoyens eux-mêmes, les entreprises, les banques, les territoires de sorte que l’idée de plafonnement d’ensemble, donc de rationnement, de la quantité d’énergie fossile utilisée au total se trouve d’une certaine manière hors du champ du raisonnement.

Même Édouard Bouin, qui met le plus fortement l’accent sur l’importance des moyens financiers à mobiliser, reconnaît que la question centrale est l’efficacité des différents modes d’investissement et non leur montant.

Même si les obligations de résultat que se fixe l’Union Européenne sont des objectifs lointains, Antoine Colombani nous dit que la Commission Européenne est, cette fois, décidée à fixer une trajectoire aux différents États membres, avec un point d’étape tous les deux ans et la volonté, à l’image de ce qui se passe dans d’autres domaines, déficits publics ou droits de l’homme, de prendre des initiatives graduées vis-à-vis des États qui ne respecteraient pas la trajectoire : recommandations ; contentieux devant la Cour de Justice.

Il rappelle par ailleurs que l’Union Européenne, du fait de sa compétence sur le marché unique dispose de leviers directs pour maintenir cette trajectoire, avec le système des ETS, les ajustements carbone aux frontières et le développement d’un cadre réglementaire européen pour aller vers des produits durables : réparables, réutilisables, recyclables, conformément aux préceptes de l’économie circulaire, et à bas carbone tant pour leur production que pour leur utilisation.

b) Comment éviter que chaque mesure envisagée ne soit dénaturée par des lobbys ?

Ce point n’a pas été réellement débattu au cours de la séance. Il est néanmoins crucial, comme l’ont montré les séances précédentes qui ont cité le maintien de quotas gratuits, pour certaines activités économiques exposées à la concurrence internationale dans le cas des ETS, ou encore l’absence de réforme profonde de l’agriculture dont les émissions actuelles jouent un grand rôle dans l’émission de GES.

Antoine Colombani a rappelé l’ampleur du plan de relance adopté par l’Union européenne. C’est un outil majeur de financement de la transition. Il est prévu que 37 % des plans de relance nationaux aillent à la transition et que le reste des investissements ne doivent pas lui nuire. (Dans le passé, l’action publique a souvent été schizophrène, soutenant la transition d’une main et l’usage des énergies fossiles de l’autre, au point que depuis le Sommet de la Terre de 1992 la communauté internationale n’est pas véritablement parvenue à limiter les subventions aux énergies fossiles, longtemps supérieures aux financements investis pour lutter contre elles).

Philippe Quirion fait néanmoins observer les deux limites de cette approche du plan de relance. Tout d’abord il n’est pas facile, selon lui, d’éviter que dans les plans de relance européen et nationaux les gouvernements badigeonnent de « peinture verte » des investissements qui visent en réalité d’autres objectifs. D’autant plus qu’après la pandémie, les gouvernements seront sous la pression d’urgence. En second lieu, les aides publiques et les subventions ne contribuent pas à aider les actions les plus vertueuses : difficile, dit-il, de subventionner la sobriété ! Et le même problème se pose avec l’ETS : on pénalise certes les usines les plus émettrices mais pour subventionner les moins émettrices : or, il ne suffit pas d’encourager les cimenteries à améliorer leurs émissions par tonne de ciment produit, il faut aussi pousser à utiliser moins de ciment.

On retrouve ici le débat de la cinquième séance sur les limites des actions menées en direction des entreprises : elles peuvent, certes, pour reprendre les quatre piliers de NégaWatt, améliorer leur performance, éventuellement « changer de carburant » en passant de l’énergie fossile aux énergies renouvelables, mais elles sont dans l’incapacité de porter des transformations radicales du système économique, dont Christian Gollier nous a rappelé dans la troisième séance qu’elles étaient inévitables. De ce fait elles restent, comme l’a illustré la cinquième séance, à la surface des choses, sans parler de la capacité des lobbys industriels à invoquer la compétitivité internationale pour éviter des mesures trop contraignantes à leur égard.

c) Comment garantir la continuité du processus au-delà des alternances politiques ?

Benoît Lebot fait observer que depuis trente ans on n’a fait que du « stop and go ». On a bien vu dans les séances précédentes qu’à moins de véritables pactes transpartisans (Bettina Laville parlait de deux quinquennats) ce stop and go risque fort de se poursuivre avec cette famille de solutions.

L’engagement ferme de l’Union Européenne sur une trajectoire annuelle et le caractère pluriannuel des budgets et des engagements européens peut effectivement apporter un élément de réponse, les engagements européens amortissant, dans une certaine mesure, les fluctuations politiques de chacun des États membres. Encore faudrait-il que cette trajectoire constitue une véritable obligation juridique engageant la responsabilité des dirigeants. On retrouve le débat de la seconde séance : « qui est responsable de quoi » et la nécessité d’aller vers une Charte européenne des responsabilités qui soit le complément de la Convention des Droits de l’Homme.

d) Quel peut être le rôle des innovations techniques ? Peuvent-elles bouleverser la stratégie des acteurs ?

Denis Bonnelle montre la nécessité d’ouvrir la voie à ce que l’historien des sciences et techniques Bertrand Gille appelait le « changement de système technique » en développant deux idées majeures : les techniques ne se développement pas indépendamment les unes des autres mais forment à tout moment de l’histoire un système cohérent et inter-relié ; et il arrive un moment où les sociétés sont en face d’un système technique bloqué, imposant une rupture « systémique ».

Peut-on considérer le système technique actuel, fondé depuis la révolution industrielle sur la substitution d’énergie fossile à l’énergie humaine et animale, comme un tel système bloqué et à quelles conditions, notamment d’action publique, basculer rapidement vers un autre système technique ? C’est ce que Denis Bonnelle évoque à propos de la production d’énergie électrique renouvelable, par le solaire, grâce aux panneaux photovoltaïques.

Il fait observer que dans tout basculement de système technique, on commence par l’enfermement dans un cercle vicieux : en l’absence de marchés conséquents, on en reste à des prototypes coûteux et portés à bout de bras par la puissance publique et comme ils sont coûteux aucun marché ne s’ouvre permettant des économies d’échelle. Pour passer d’un cercle vicieux à une spirale vertueuse où l’abaissement des coûts fait naître un marché de plus en plus large qui lui-même contribue à ce que la nouvelle technique soit de plus en plus compétitive, il faut une aide publique de départ, le « signal prix » n’y suffit pas. C’est ce basculement, dit-il, qu’a permis l’action du gouvernement allemand en promouvant la production d’électricité par des panneaux solaires. Le gouvernement allemand a investi massivement pour créer le marché de ces panneaux. Il y a consenti un double sacrifice, financier d’une part, pour faire décoller le système, et industriel de l’autre puisque l’industrie photovoltaïque allemande a été sacrifiée au profit de l’industrie chinoise plus capable de changer d’échelle. Mais, dit Denis Bonnelle, on atteint maintenant un stade où les projets deviennent rentables, surclassant les projets de production d’électricité par l’énergie fossile. Ce faisant, dit-il, le gouvernement allemand a créé un véritable bien public mondial. "

Il y rappelle aussi que pour basculer vers un nouveau système technique, il faut adopter une attitude cohérente : comme on le sait la production d’énergie électrique par le vent et le soleil est par nature intermittente. Il faut donc accepter d’une part de développer autour de cette énergie renouvelable un véritable système technique, notamment le stockage par pompage-turbinage ou par hydrogène vert lequel pourrait également permettre de synthétiser des carburants verts, et d’autre part admettre le développement d’un réseau de lignes à haute tension pour assurer les transferts sud – nord (pour le solaire) et nord – sud (pour l’éolien par temps agité).

Alexis Normand présente des réflexions complémentaires sur l’évolution induite par la révolution numérique. Il cite l’application à la traçabilité des émissions carbonées des techniques de « l’open banking ». Ce concept selon Wikipédia décrit « un système bancaire dans lequel les consommateurs et les entreprises peuvent autoriser des banques ou des tiers qui fournissent des services financiers à avoir accès aux données sur leurs actifs et leurs opérations financières aux moyens de canaux sécurisés en ligne ». L’open banking lui-même est une application du concept plus général d’innovation ouverte (open innovation) encore appelée « innovation distribuée » qui, toujours selon Wikipédia, « désigne dans les domaines de la recherche et du développement des modes d’innovation fondés sur le partage et la collaboration entre parties prenantes ».

Ainsi peut s’opérer autour de la lutte contre le réchauffement climatique, aussi bien du côté de la production d’énergie que du côté de la traçabilité des émissions une convergence autour d’un nouveau système technique. L’attention à cette émergence et la création de ses conditions n’implique pas de « romantisme technologique ». Denis Péchin rappelle qu’il faut faire un vrai bilan énergétique du photovoltaïque et en intégrer tous les coûts pour s’assurer que les émissions importées liées à la mise en place de tout le système, production des panneaux, installation, réseaux qui y sont liés ne représente pas finalement des coûts en énergie fossile qui en réduisent l’intérêt. À ceci, Denis Bonnelle répond par la mise en place d’un système technique cohérent : autrefois il fallait huit ans de production d’énergie électrique par les panneaux, sur leurs trente ans de durée de vie, pour couvrir l’énergie qui avait été nécessaire à les produire et à les mettre en place. Avec les économies d’échelle réalisées, ce temps de retour sur investissement est maintenant réduit en moyenne à deux ans : il reste 28 ans d’énergie disponible. En outre, contrairement aux batteries, les panneaux photovoltaïques n’utilisent pas de terres rares mais du silicium, une des matières les plus abondantes dans la nature. La technologie de production renvoie à d’autres innovations techniques comme la production d’un silicium extrêmement pur et la capacité à créer des tranches fines de matériau qui se retrouvent dans la technologie des ordinateurs. Ces évolutions interdépendantes sont la caractéristique de l’émergence d’un nouveau système technique.

Et en ce qui concerne les batteries, Antoine Colombani rappelle l’intérêt de l’action réglementaire qui, au niveau européen, vise aujourd’hui à imposer un recyclage, à développer la performance et à fixer un plafond d’émissions pour le cycle de vie complet des batteries.

e) A quelle échelle politique le système trouve-t-il sa pertinence ?

Dans une tribune parue dans le journal des Échos le 17 mars 2021, Christian de Perthuis, prolongeant une réflexion menée au sein des Assises, évoque la nécessité d’un « double rationnement » pour parvenir à l’obligation de résultat : un rationnement de l’offre, agissant directement sur les émissions du système de production des biens et services et un rationnement de la demande sur laquelle on reviendra plus loin.

Antoine Colombani a bien illustré le fait que l’Union Européenne est aujourd’hui la bonne échelle pour aller vers un rationnement de l’offre et une transformation des systèmes techniques, en combinant quotas d’émissions des entreprises, investissements publics pour développer un nouveau système technique et réglementations pour imposer une approche complète du cycle de vie des produits. Par contre, les pays membres seraient mieux outillés, dans le cadre de principes généraux fixés au niveau de l’Union européenne, pour agir sur le rationnement de la demande et, par le biais du système fiscal, pour assurer une répartition équitable des efforts entre les citoyens permettant ainsi un basculement vers une économie et des modes de vie respectueux des limites de la planète.

Enfin, comme évoqué plus loin, les territoires ont de leur côté un rôle décisif à jouer. S’esquissent donc, autour de la lutte contre le réchauffement climatique, les principes d’une gouvernance à multi-niveaux qui trouverait dans la mise en œuvre concrète des plans de relance européen et nationaux une application immédiate.

f) Peut-on penser qu’après 30 ans de tâtonnements cette seconde famille de solutions a des chances de se hisser à la hauteur des défis ?

Aucune réponse convaincante n’a été apportée au cours de la séance à cette question fondamentale. À la lumière de ce qui précède, l’engagement européen d’un côté et les chances de basculement d’un système technique de l’autre, on pourrait néanmoins être à la veille, sinon d’une véritable obligation de résultat, à l’égard de laquelle Philippe Quirion a émis quelques doutes, du moins d’une plus grande cohérence entre les objectifs affichés et les actions mises en place.

Rejoignant par un autre bout ce qu’a dit Édouard Bouin en prologue, « si le climat était une banque il serait déjà sauvé », Philippe Quirion fait observer qu’entre 1942 et 1944 les États-Unis ont été capables de complètement reconvertir leur industrie pour gagner la guerre. . « D’un point de vue technique, dit-il, on peut faire aujourd’hui la même chose pour réduire massivement et rapidement les émissions, mais, rappelle-t-il, il n’y a pas d’alternative technique sur certains points et il faudra nécessairement aller vers la sobriété ». L’écologie des années 60 (référence implicite au rapport Meadows pour le Club de Rome, « les limites de la croissance ») a trop mis l’accent sur la rareté des ressources. Nous nous apercevons aujourd’hui que cette rareté constitue un problème de second ordre, le problème central, illustré par les émissions de gaz à effet de serre, c’est celui des déchets (dans un sens large) et non celui des ressources.

B/ Empreinte totale des sociétés

Le débat ici a porté sur trois points :

- l’empreinte carbone des sociétés reflète-t-elle mieux que les « émissions territoriales » notre responsabilité collective à l’égard du climat ?

- doit-on se concentrer pour cette empreinte sur les émissions de dioxyde de carbone ou doit-on étendre l’analyse aux autres gaz à effet de serre, en particulier au méthane et au protoxyde d’azote ?

- les approches actuelles de la seconde famille de solutions permettent-elles d’assurer la traçabilité des émissions tout au long de la filière ?

a) La responsabilité de nos sociétés à l’égard du climat

L’empreinte carbone totale associée à nos consommations constitue l’expression la plus directe de notre mode de vie. Le graphique ci-dessous extrait du rapport le plus récent du Ministère de la Transition Écologique rappelle les données essentielles à avoir en tête : les émissions sur le sol national associées à notre mode de vie représentent à peine plus de 300 millions de tonnes d’équivalent CO2 alors que notre empreinte totale est de 666 millions.

Guy Kulitza de la Convention Citoyenne sur le Climat fait d’ailleurs observer à cet égard que les émissions directes des ménages, liées essentiellement au chauffage et aux voitures particulières, sur lesquelles se focalise souvent l’attention, représentent moins de 20 % de notre empreinte carbone totale.

Philippe Quirion estime que même cette empreinte ne reflète pas complètement notre responsabilité : cette dernière concerne aussi les émissions de la production intérieure associée aux exportations – adopter un double standard avec des systèmes de production économes en énergie fossile pour la consommation intérieure et des systèmes moins économes pour les exportations serait effectivement faire preuve d’irresponsabilité – et nos investissements à l’extérieur. Il cite sur le dernier point l’exemple du gouvernement chinois qui finance massivement la construction de centrales thermiques au charbon dans des pays tiers. Un examen d’ensemble de la responsabilité de la société européenne, dans la perspective d’un droit européen de la responsabilité devrait naturellement prendre en compte ces deux éléments.

b) Suffit-il de s’intéresser à l’empreinte carbone, ne faut-il pas prendre en compte les autres gaz à effet de serre ?

Benoît Lebot rappelle que les autres gaz à effet de serre, essentiellement méthane et protoxyde d’azote représentent ensemble, en termes d’impact sur le climat, 30 % de l’effet de serre. L’un et l’autre sont directement associés à notre modèle agricole. Il semble inévitable en conséquence d’en assurer la traçabilité au même titre que le dioxyde de carbone.

c) Se donne-t-on les moyens d’une traçabilité des émissions de dioxyde de carbone, de méthane et de protoxyde d’azote sur toute la filière de production ?

Le débat de la première séance a permis de commenter le graphique ci-dessus. Dans les 54 % du total de l’empreinte associés à des « importations » de gaz à effet de serre on a deux parts inégales : une minorité résulte d’émissions associées aux importations pour usage final, une majorité est imputable aux importations pour consommations intermédiaires, transitant donc par notre propre appareil de production. Les moyens de traçabilité sont fonction de ces deux catégories.

Benoît Lebot insiste sur l’importance dans ce domaine des connaissances précises à mobiliser ou à construire et du renforcement des ressources humaines consacrées à ces connaissances, sans lesquelles, par exemple pour les EU-ETS, on ne disposera pas de comptabilité carbone digne de ce nom et de certification. Il est vrai que l’évaluation actuelle de l’empreinte, tant au niveau européen qu’au niveau français, repose comme l’a rappelé Christian De Perthuis à une précédente séance sur une évaluation forfaitaire, un « benchmark » et non sur l’évaluation effective des émissions importées dans les différentes filières, ce qui constitue, notamment dans l’hypothèse d’un ajustement carbone aux frontières, une prime aux systèmes les moins performants.

Avant même de se poser la question de la traçabilité des émissions importées, dit Benoît Lebot, il faut renforcer notre comptabilité des équivalents carbone des différents gaz à effet de serre. Oui dit-il la traçabilité est possible mais donnons-nous déjà les moyens de connaître les fondamentaux. Il cite un rapport récent sur les villes américaines qui ont tenté d’avoir une approche complète de leurs émissions et ont conclu à une sous-estimation des émissions officielles d’au moins 20 % : « certes, il y a l’invisible des gaz à effet de serre importés mais il y a même des erreurs sur les émissions directes ». (Revue Nature, publiée en février 2021 : « La sous-estimation des émissions de gaz à effet de serre dans les villes américaines » - htpps://www.nature.com/article/s41467-020-20871-0).

Tout en reconnaissant que l’Union Européenne n’a pas encore pris la mesure de cet enjeu de traçabilité des émissions de gaz à effet de serre tout au long des filières, Antoine Colombani rappelle que la Commission est en train de prendre la question au sérieux : dans la mouvance de la transposition européenne de la loi française sur le devoir de vigilance, elle travaille à une révision des obligations de reporting extra-financier des entreprises, avec l’obligation de rendre compte de l’activité des sous-traitants et le fournisseur, et à l’étiquetage des produits (en direction d’un carbo score) ; est également mis sur la table un projet législatif sur la prise en compte de la déforestation importée (une revendication déjà ancienne de la société civile concernant notamment l’importation d’huile de palme, de soja et de viande de bœuf qui contribuent significativement à cette déforestation) ; enfin cette question sera au cœur de l’ajustement carbone aux frontières.

De son côté, Alexis Normand dit que non seulement la traçabilité est vitale mais également qu’elle est à portée de main. Se référant au mouvement de l’open banking, déjà cité, il pense que cette traçabilité peut directement s’inspirer de celle des données de santé. [Greenly](http://www.greenly.earth/) a développé d’ores et déjà une application sur les comptes bancaires qui permettrait de déduire des transactions physiques la quantité de carbone consommée par chacun. Cela aurait deux applications : l’information d’abord des consommateurs ; ensuite, en matière de comptabilité, la conversion des « grands livres » des entreprises en bilan carbone.

Ce n’est, reconnaît-il qu’un point de départ car, comme pour l’évaluation générale de l’empreinte, le calcul repose sur des données moyennes d’émissions importées incorporées dans les produits. Selon lui, et l’on retrouve là les réflexions d’Alexandre Rambaud à la séance 5, comptabilité financière et comptabilité carbone vont progressivement fusionner et les experts comptables devront certifier le compte carbone comme ils certifient aujourd’hui les états financiers. Ce mouvement sera notamment porté par les gestionnaires financiers de portefeuille qui, de leur côté, sont confrontés avec la TCFD (Task Force on Climate Related Finance Disclosure), issue des Accords de Paris, à l’obligation d’évaluer le risque de leur portefeuille aux aléas climatiques.

C/ Justice sociale et découplage

Au cours de la séance, c’est surtout la question du rationnement de la demande qui a été débattue.

Cette question était introduite par Benoît Lebot, qui soulignait que la sobriété était le plus important des quatre piliers des scénarios NégaWatt. Raymond Zaharia a associé l’idée de découplage à l’idée de « juste besoin ». Sans maîtrise de la demande, dit-il, on n’arrivera à rien et cette maîtrise ne peut se faire sans l’engagement de la puissance publique. Or, dit-il, elle est aujourd’hui totalement absente de ce qu’il faut considérer comme un mauvais usage des capacités technologiques. Il prend l’exemple des nouveaux smartphones qui offrent une précision d’image sans aucun rapport avec les besoins effectifs. Plafonner la demande, c’est aussi tout simplement lutter contre l’hubris, la démesure de notre formulation des besoins. Il prend l’exemple de Tesla et de son projet de milliers de satellites lancés dans l’espace pour améliorer internet : ce qu’il appelle un « internet des poissons » car l’essentiel de cette couverture concernera en réalité l’océan.

Philippe Quirion salue l’énoncé de la question : le découplage dont il est question n’est pas le découplage du PIB par rapport à la consommation d’énergie fossile, c’est bien le découplage du bien-être. Il se réfère notamment à un [article](https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102168) publié récemment par la revue Global Environnemental Change, en novembre 2020. Il est intitulé en traduction française : « offrir à tous un mode de vie décent avec un minimum d’énergie : un scénario global ». Cet article souligne après bien d’autres qu’au-delà d’un certain niveau de ressources matérielles, il y a un véritable découplage entre sentiment de bien-être et consommation. Les auteurs se sont intéressés à la question suivante : est-il concevable d’assurer le bien-être de tous, tout en réduisant de façon drastique (95 % dans les pays développés, 60 % en moyenne) la consommation d’énergie ? Pour cela, ils partent du constat que les besoins élémentaires sont très comparables d’un pays à l’autre mais que, par contre, les modèles culturels (et de consommation) pour satisfaire ces besoins élémentaires sont radicalement différents d’un pays à l’autre. Selon eux, oui, on peut satisfaire le bien-être de tous mais moyennant une rupture par rapport à l’approche marginaliste utilisée jusqu’à présent et en combinant l’efficacité de nouvelles technologies avec des transformations radicales du côté de la demande.

Pour Murielle Raulic de la Convention Citoyenne sur le Climat, en mettant l’accent sur la seule consommation directe des citoyens, qui représente moins de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, on pointe du doigt les plus démunis en passant à côté de la question centrale du découplage. Et Guy Kulitza précise les réflexions de la Convention Citoyenne : la sobriété n’est pas qu’un sacrifice. Comme les extras que l’on fait à Noël et au jour de l’an, par opposition à la consommation de tous les jours comme celle que l’on fait du fait des engrais azotés : « le bien-être c’est avoir ce qu’il faut à un moment où il le faut et pas tout tout de suite ». D’où, dit-il, l’opposition à la publicité qui figure dans le rapport des citoyens ».

De son côté, Samuel Thirion se demande si la sobriété ne doit pas être une obligation ? Les « besoins superflus » ne devraient-ils pas ne pas dépasser un certain seuil ? Benoît Lebot de son côté estime qu’il est possible de faire de la sobriété une politique publique à condition, préalablement, qu’elle soit reconnue par tous comme une partie de la solution. Selon lui, l’obligation de résultat devrait pouvoir se décomposer en obligation de résultat pour chacun des quatre piliers du scénario NégaWatt.

Comme on le voit, le débat sur le plafonnement de la demande s’est trouvé ainsi amorcé.

D/ La mobilisation de tous les acteurs

Cette question s’est décomposée en deux : le changement proposé est-il physiquement possible ? et comment tous les acteurs peuvent-ils s’y trouver impliqués ?

Sur le premier point, on ne reviendra pas sur les éléments de réponse déjà apportés : les scénarios de type NégaWatt illustrent la possibilité technique de respecter une obligation de résultat et permettent même dans une certaine mesure de ventiler cette obligation de résultat entre les quatre piliers. De même l’article cité par Philippe Quirion montre qu’il est d’ores et déjà possible, indépendamment des mutations technologiques décrites plus haut, de satisfaire les besoins essentiels de tous (c’était jusqu’au 18e siècle la définition même de l’oeconomie).

Sur le second point, deux idées de nature différente ont été développées. Tout d’abord, en ce qui concerne la mobilisation des citoyens, Benoît Lebot comme Charles Hayek, ingénieur et maire d’une petite commune de Franche Comté, soulignent la nécessité de leur donner des moyens simples et clairs de comprendre et d’agir. Benoît Lebot revient à ce sujet sur la question des ressources humaines : « les banques disent qu’il n’y a pas de demande en matière de réduction des émissions mais, dit-il, parce qu’il n’y a pas en amont de financements du diagnostic pour connaître le potentiel de réduction et pas de capacités humaines disponibles, à commencer par le niveau local ». Et Charles Hayek fait observer : « je parle aux citoyens. Les grandes radios disent n’importe quoi. Les citoyens ne s’intéressent plus à ces questions parce qu’on ne leur fournit aucune explication concrète. Ce n’est pas en taxant l’essence et le fioul qu’on les intéressera mais en leur proposant des solutions crédibles et honnêtes ! ».

Ce besoin de mécanisme simple et lisible semble aujourd’hui une priorité. On retrouve alors le rôle central des territoires, tel qu’il est exposé par Anne Rostaing à partir de l’expérience de la Coopérative Carbone de la Rochelle. Cette Coopérative Carbone (<https://cooperativecarbone.fr/larochelle>) est un outil original, sous forme de SCIC, associant collectivités locales, entreprises, universités et visant à accompagner l’action territoriale de différents types d’acteurs, à mutualiser les connaissances à l’échelle d’un territoire et à organiser le financement de projets : ce n’est pas, dit-elle, à proprement parler une obligation de résultat, mais une manière d’organiser l’action territoriale, de fournir un outil au service de tous les acteurs locaux. Car, dit-elle, « si on souffre de beaucoup d’imprécisions sur les impacts globaux, on peut par contre évaluer chaque projet local ». Sans approche systémique territoriale, ajoute-t-elle, on aura toujours des effets rebonds. L’intérêt du niveau territorial est que tous les domaines de la vie du territoire sont concernés, y compris par exemple la séquestration de carbone par l’évolution de l’agriculture. Pour permettre le découplage dont on a parlé, pour mettre en avant le rôle primordial des villes, il faut permettre à chacun de connaître la source de ce qu’il consomme, développer des outils permettant à chaque territoire de prendre ses responsabilités et, pour cela, d’augmenter la capacité d’agir de chaque acteur à son niveau. Encore faudrait-il que le cadre réglementaire ne bloque pas, que l’on puisse agir avec moins de barrières qu’aujourd’hui : « on remarque que les citoyens sont sensibilisés et que quand on leur offre des outils pour agir ils veulent être acteurs et sont prêts à agir ». Elle cite l’exemple de l’autoconsommation électrique d’un quartier qui peut déboucher également sur de la production d’hydrogène, pour autant que le cadre réglementaire le permette. Selon elle, à l’échelle territoriale, volontariat et effet de démonstration sont deux leviers essentiels.

On retrouve donc ici le rôle central des territoires et la question déjà évoquée de l’articulation des trois niveaux Europe, Nations, Territoires qui fera l’objet de la séance 8.

En guise de conclusion, on peut considérer que les intervenants ont su apporter des éléments d’éclairage précieux pour chacune des questions posées. Ces perspectives permettent-elles à cette famille de solutions de se hisser maintenant à la hauteur des défis ?

Le sondage en ligne organisé à la fin de la séance offre une image mitigée :

- obligation de résultat ? 2,8 sur 5

- empreinte totale ? 3,2 sur 5

- justice sociale et découplage ? 3 sur 5

- mobilisation de tous les acteurs ? 2,9 sur 5

Ce sondage n’a bien sûr aucune valeur scientifique mais donne la température des réactions.

\*\*\*

# Approfondissement de l’action par les quotas individuels : session 1, comment fonctionnerait le système

les enseignements de la septième séance

***L’inscription de la septième séance dans l’ensemble du cycle***

À partir de la cinquième séance, ont été examinées, au rythme d’une par séance, les trois « familles » de solutions envisageables pour atteindre l’obligation de résultat, c’est-à-dire un plafonnement des émissions de gaz à effet de serre, calculées en équivalent de tonnes de dioxyde de carbone, avec une réduction annuelle constante, de l’ordre de 5 à 6 %.

La première famille (séance 5) est appelée « signal prix », parce que c’est par l’augmentation constante du prix de la tonne d’émission d’équivalent de dioxyde de carbone que l’on espère atteindre le résultat. La seconde famille (séance 6) appelée « approche sectorielle » est le prolongement des politiques menées depuis trente ans, avec une combinaison d’investissements publics, d’incitations et d’interdictions agissant sur les trois catégories d’émetteurs : les citoyens, les entreprises, les services publics. La troisième famille consiste à agir de façon globale en allouant à chaque personne un quota d’émission d’équivalent CO2 égal pour tous, avec réduction de ce quota au rythme de 5 à 6 % par ans. C’est l’objet de cette septième séance.

***Continuité et ruptures***

Cette septième séance s’inscrit dans la continuité des deux autres sur deux points majeurs :

- toutes partent de l’exigence d’une obligation de résultat ;

- l’efficacité et la faisabilité de chaque famille est analysée à l’aune de quatre questions communes : capacité à atteindre le résultat et à gérer le rationnement ; capacité à prendre en compte l’ensemble de l’empreinte écologique (émissions de dioxyde de carbone et des autres gaz à effet de serre, principalement méthane et protoxyde d’azote) ; équité sociale et capacité de découplage entre le bien-être de tous et les émissions de gaz à effet de serre ; capacité à mobiliser l’ensemble des acteurs.

À côté de ces éléments de continuité, la troisième famille analysée aujourd’hui présente par rapport aux deux autres une différence majeure : *la question du rationnement des émissions, commune à toutes les familles puisque découlant directement de l’obligation de résultat, est ici envisagée par le « rationnement de la demande ».* Or, si ce type de stratégie a été plusieurs fois évoqué depuis vingt ans, ayant même pendant un temps limité été mise en avant au Royaume Uni par un économiste David Fleming, dans les années 90 et reprise à son compte par le parti travailliste, porté par le Ministre de l’Environnement de l’époque, David Milliband dans la première décennie des années 2000, la défaite des Travaillistes en 2010 a mis fin au débat politique sur ce sujet (voir les travaux de Mathilde Szuba).

L’instauration de quotas négociables individuels suppose en effet un certain nombre de ruptures par rapport aux dogmes de l’économie classique ; c’est même son intérêt majeur. Les deux autres familles, débattues aux séances 5 et 6, ont en commun de postuler la nécessité de transformations majeures du système économique et des modes de vie tout en s’inscrivant, dans la pratique, dans la continuité des modes traditionnels d’action économique et de gouvernance : taxation, investissement, réglementation. Pierre Calame rappelle en introduction que cette idée de quotas négociables est défendue depuis des années en France d’un côté par Mathilde Szuba, qui en a fait le sujet de sa thèse (voir son article sur le site des Assises), et de l’autre par lui-même dans son livre « L’essai sur l’oeconomie » de 2009 (chapitre correspondant à cette idée également sur le site des Assises). Restée en jachère, elle suscite depuis un an, au départ à l’occasion de la Convention citoyenne sur le climat, CCC, un intérêt collectif croissant. Armel Prieur et Vianney Languille animent en particulier des réflexions collectives sur le sujet.

***Les quatre ruptures majeures introduites par les quotas***

Rappelons quatre aphorismes de Einstein : une nouvelle façon de penser est essentielle si l’humanité veut vivre ; inventer, c’est penser de côté ; il ne faut pas compter sur ceux qui ont créé les problèmes pour les résoudre ; la folie c’est de faire tout le temps la même chose et de s’attendre à un résultat différent. Ce sont bien ces interrogations qui ont marqué le débat sur les deux premières familles : peut-on conduire les ruptures radicales, « essentielles si l’humanité veut vivre » tout en demeurant dans le cadre de pensée hérité des deux derniers siècles ? Et, après trente ans où l’on s’est épuisé à définir des stratégies de réduction de l’empreinte écologique de nos sociétés sans y parvenir de manière significative, pourquoi devrait-on s’attendre aujourd’hui à un résultat différent en continuant à appliquer les mêmes recettes ? N’est-il pas plus raisonnable de revisiter notre pensée économique à la lumière des nouveaux défis de l’humanité ? C’est cet effort qui détermine les trois premières ruptures :

*a)* *quand l’oeconomie perd son o*

Le terme « oeconomie », utilisé jusqu’en 1750 pour parler de ce que l’on a appelé ensuite « économie », avait le mérite de rappeler son étymologie, fort bien commentée par le botaniste Karl Van Linné : assurer le bien-être de toute la communauté dans un contexte de ressources limitées. On trouve ainsi au 16e et 17e siècle de nombreux ouvrages « d’oeconomie rurale » que l’on appellerait aujourd’hui des ouvrages « d’agroécologie forte » expliquant comment organiser la vie et la production d’un domaine rural de façon à assurer le bien-être de toute la communauté tout en entretenant la fertilité des sols et les ressources de la biomasse. La chute du o d’oeconomie coïncide, vers 1750, avec le décollage de la révolution industrielle qui, en substituant l’énergie fossile à l’énergie animale et à l’énergie humaine et en mobilisant les ressources de l’ensemble de la planète, a pu entretenir pendant deux siècles, dans les pays les seuls développés, l’illusion de ressources infinies.

Les défis du 21e siècle sont étrangement semblables à ceux qu’a affrontés l’humanité jusqu’à la révolution industrielle, étant entendu que nous devons les relever en nous mobilisant au mieux, comme le préconisait Karl Van Linné, nos connaissances scientifiques et nos technologies pour organiser ce qu’il faut bien appeler le « grand retour en avant » de l’oeconomie.

b) *On n’enfonce pas un clou avec un tournevis et une vis avec un marteau*

Un des préceptes essentiels de l’oeconomie est qu’il faut adopter pour chaque bien ou service le régime de gouvernance correspondant à sa véritable nature. L’économie classique ne distingue que deux types de biens et services : les biens « privés », gérés par l’économie de marché et l’équilibre entre offre et demande ; les biens « publics », qui doivent être gérés par la collectivité. Cette typologie est trop simple. En réalité, on peut distinguer quatre types de biens et services. Compte tenu de l’impact des gaz à effet de serre sur l’évolution du climat, il faut, comme l’indique l’idée même d’obligation de résultat, partir d’un plafonnement, donc d’un rationnement. Et pour cela concevoir le régime de gouvernance le mieux approprié à ce rationnement, c’est-à-dire celui qui concilie le mieux le résultat à atteindre, le bien-être de tous, et la justice sociale.

*c) On ne peut pas conduire une voiture où frein et accélérateur sont la même pédale*

En d’autres termes, il est illusoire d’utiliser la même monnaie pour payer « ce qu’il faut développer », essentiellement le travail humain fondement du bien-être de tous et de la cohésion sociale, et « ce qu’il faut économiser » les gaz à effet de serre. Or la nécessité d’avoir recours à deux monnaies différentes est étrangère à la théorie économique dominante.

Les débats menés au cours des premières séances des Assises ont révélé une quatrième rupture :

*d) Rationnement de l’offre ou rationnement de la demande ?*

Depuis le protocole de Kyoto, les négociations internationales ont toutes porté sur ce que l’on appelle les « émissions territoriales de gaz à effet de serre », faisant l’objet d’inventaires selon un certain nombre de méthodes définies au plan international. S’intéressant aux émissions sur le sol national européen, cette approche privilégie nécessairement ceux qui sont à la source de ces émissions. En pratique, trois grandes catégories d’acteurs : les citoyens eux-mêmes ; le système productif ; les services publics et les administrations. Ce qui incite à mettre en place un ensemble de mesures permettant de restreindre l’offre.

La perspective ouverte par les Assises, dans la ligne des travaux menés en 2020 par le Haut Conseil pour le Climat, porte non plus sur les émissions territoriales mais sur notre responsabilité à l’égard du climat. Comme montré lors de la sixième séance, cette responsabilité découle essentiellement de notre « empreinte écologique », toutes les émissions de gaz à effet de serre liées à notre mode de vie et au fonctionnement de notre société, auxquelles s’ajoutent deux responsabilités subsidiaires : le fait d’exporter des biens et services à fort contenu carboné ; les investissements que nous réalisons à l’étranger, notamment pour promouvoir l’extraction et le traitement de l’énergie fossile.

L’empreinte écologique de la société étant notre responsabilité principale, elle inclut l’empreinte écologique « importée », incorporée sans que nous en ayons toujours clairement conscience dans la production, le transport et la distribution des biens et services que nous consommons. *Dès lors, l’acteur central devient les citoyens*. Il s’agit donc d’un rationnement de la demande, les autres acteurs, entreprises, services publics et administrations n’étant en quelque sorte que des intermédiaires. *C’est l’action des citoyens, dès lors qu’ils ont une connaissance de l’empreinte écologique incorporée dans les biens et services qu’ils achètent et dans les services publics dont ils bénéficient et qu’ils financent, qui est l’élément déclencheur, le levier de toutes les autres transformations.*

***Une dynamique collective animée par Armel Prieur et adossée au site web*** [***www.comptecarbone.org***](http://www.comptecarbone.org/)

Cette dynamique a depuis le début de l’année 2020 multiplié les dialogues avec un très grand nombre d’organisations et de réseaux comme La Bascule, Géopolis à Bruxelles, des réseaux d’architectes, l’association Agir pour le climat, l’institut Rousseau, l’association Bilan carbone etc... Des réunions ont également été organisées avec des députés, des partis politiques et avec le cabinet du premier ministre. C’est à l’occasion de ces multiples contacts qu’ont été recueillies les objections à la proposition de quotas individuels négociables, objections qui portent parfois sur le principe lui-même, parfois sur sa faisabilité. Ce sont ces objections qui ont conduit progressivement à préciser les réponses possibles tant au plan des outils techniques que de la gouvernance d’un tel système, étant entendu qu’il ne s’agit, par définition, que d’*hypothèses soumises à débat*. En effet, il s’agit aujourd’hui avant tout de faire découvrir à l’opinion publique et politique les perspectives ouvertes par ces quotas individuels négociables *en vue d’un débat citoyen et politique* dont ce serait la vocation de transformer cette proposition en un dispositif concret.

Plus récemment, cette dynamique collective a été rejointe par une autre, animée par Vianney Languille, membre de l’association des « Shifters ». Ce réseau de bénévoles compte plusieurs milliers de personnes et s’est construit dans le prolongement du Shift Project, association créée et animée par Jean-Marc Jancovici, financée par les grandes entreprises françaises et qui vise à proposer une stratégie de décarbonation de l’économie. Au sein de l’association des Shifters, la réflexion sur le compte carbone est menée de façon autonome. Animée depuis Toulouse, elle s’intéresse, pour reprendre l’expression de Vianney Languille, à *la manière de passer d’un concept séduisant à la complexité de la vie réelle* avec huit groupes de travail sur les sujets suivants : l’acceptabilité sociale et politique ; la communication ; l’étiquetage carbone des biens et services ; les importations et exportations, en particulier les interactions et synergies possibles avec le marché du carbone européen (ETS – EU) ; la gestion des comptes carbone des particuliers ; l’évaluation économique de l’impact du système.

***Les intervenants de la séance***

Ils sont l’émanation de ces différents réseaux de travail et leurs apports se complètent comme on va le voir :

-Armel Prieur, retraité du Conseil européen, président de l’association pour l’emploi sans carbone

- Mathilde Szuba, économiste, dont la thèse a stimulé en France l’intérêt pour les quotas ;

- Michel Cucchi, Directeur d’hôpital à Lille et qui s’est particulièrement intéressé à la gouvernance d’un tel système ;

- Christophe Huchedé, créateur du carbomètre qui permet à chaque personne de calculer, à partir des données de l’ADEME sur l’empreinte des différentes filières, le contenu carbone de sa consommation ;

- Frédéric Ménard, spécialiste des matériaux de construction, successeur du climatologue Jean Jouzel à la présidence de l’association Agir pour le climat ;

- Jean-Luc Fessard, militant de longue date des mouvements écologiques (il a participé dans les années 70 à la fondation des Amis de la terre), président de l’association « Bon pour le climat » qui milite en faveur d’un changement des pratiques alimentaires afin de préserver la planète et son climat.

***L’économie générale des quotas individuels négociables***

L’économie du système est présentée dans la plaquette intitulée « L’allocation à tous de quotas négociables pour conduire la transition énergétique » sur le site [www.assisesduclimat.eu](http://www.assisesduclimat.eu/). Le principe en est simple, c’est celui d’un rationnement par la demande dans le respect de la justice sociale. Les pilotes de la transition sont donc les citoyens eux-mêmes, bénéficiaires en dernier ressort des biens et services, qui vont, par leurs décisions de consommation et par les pressions qu’ils exerceront sur les autorités publiques, provoquer une transformation des systèmes de production et de la gouvernance. Pour cela, chaque citoyen (avec un pourcentage à déterminer pour les enfants et adolescents) reçoit des « points carbone » annuels égaux pour tous et qui déterminent leur « droit » à consommer biens et services dont la production et la délivrance contiennent chacun une part de gaz à effet de serre, dans le respect du total annuel admissible de l’émission de ces gaz à effet de serre pour respecter le plafond correspondant à la responsabilité de notre société vis-à-vis du climat. Ces quotas annuels, pour assumer notre responsabilité vis à vis du climat, se réduisent de 5 à 6 % chaque année, ce qui représente une rupture radicale par rapport à l’incapacité de notre société, européenne ou française, depuis trente ans, de réduire sa dépendance à l’énergie fossile et à des activités économiques, notamment agricoles, forte émettrice des autres gaz à effet de serre, en particulier le méthane, CH4 et le protoxyde d’azote, N2O.

Avec ce système, caractéristique de tout rationnement et que l’on retrouve par exemple dans les quotas de pêche pour préserver la ressource halieutique, *tout bien ou service consommé qu’il soit privé, par le biais d’un achat, ou public, par le biais du paiement de l’impôt, correspond à un double débit, en euro d’un côté et en « points carbone » de l’autre*. Ainsi la tonne équivalent carbone est une monnaie à part entière – unité de compte, moyen de paiement et même réserve de valeurs – mais une monnaie qui comme dans un jeu de société, fait l’objet d’une dotation annuelle à chaque joueur. L’usage de plusieurs monnaies n’a d’ailleurs rien d’exotique, c’est ce qui se passe déjà avec les cartes de fidélité qui engrangent et débitent des « miles » ou des points de fidélité.

Dans un tel système, et c’est la différence radicale avec le rationnement de l’offre, tel qu’il a été présenté pour les deux autres familles, *les entreprises et les administrations ne reçoivent pas de dotations annuelles.* Elles doivent tenir un registre des entrées et sorties, produisent des gaz à effet de serre pour la production, le transport et la distribution de ces biens et services, prennent en compte ces mêmes gaz dans les biens et services intermédiaires qu’elles achètent et *doivent incorporer dans le prix de vente ou dans les impôts et taxes la quantité correspondante qui sera débitée sur le compte des clients ou des contribuables.*

Ce registre prend en compte, à l’entrée sur le territoire européen ou français (selon que l’on conçoit le système au niveau européen ou au niveau d’un seul pays), la quantité de gaz à effet de serre impliquée dans la production, avant l’entrée sur le territoire des biens et services qui sont importés. Il ne s’agit pas d’une taxe aux frontières, ce qui rend le système totalement compatible avec les traités de commerce bilatéraux et multilatéraux mais de la prise en compte équitable des émissions où qu’elles se soient produites dès lors qu’elles contribuent aux biens et services achetés par la population du territoire. *Ce dispositif est le seul qui satisfait à la fois à l’obligation de résultat, puisqu’elle est au fondement même de l’établissement des quotas, et la justice sociale.*

Il repose sur la liberté de choix et de décision de chacun et cela de deux façons. Tout d’abord, contrairement à un système de rationnement portant sur un seul bien ou service, par exemple le rationnement des déplacements aériens, *il appartient à chacun de faire ses arbitrages au sein de son propre quota*. Ensuite, *les personnes et familles les plus sobres qui ne dépensent pas la totalité de leur quota peuvent vendre l’excédent vers ceux qui désirent maintenir un mode de vie plus coûteux en gaz à effet de serre.* Mais il est évident qu’avec une réduction de 5 à 6 % par an cela implique de toutes façons pour tous : un profond bouleversement des sources d’énergie au profit des énergies renouvelables ; une évolution de tous vers des modes de vie sobres ; une augmentation rapide du prix de la tonne d’équivalent CO2 pour ceux qui voudront consommer au-delà de leur quota. Mais, au contraire des deux autres familles analysées dans les séances précédentes, ce prix du carbone est *constaté* lors de l’échange de quotas, ce n’est pas lui qui guide l’évolution du système.

*Ce n’est pas l’élévation du prix du carbone qui oblige le système productif à se restructurer, c’est le fait que les entreprises dont les biens et services incorporeront dans leur production beaucoup de gaz à effet de serre ne trouveront plus preneurs sur le marché*, les consommateurs n’ayant pas les points carbone nécessaires pour les payer.

On peut donc parler à propos des quotas individuels négociables d’un *effet de levier* (Archimède disait : « donnez-moi un levier et je soulèverai le monde ») produisant de proche en proche et avec la rapidité nécessaire à la préservation du climat une restructuration complète des entreprises, des systèmes de production et des services publics.

Pour mesurer l’ampleur et la rapidité de l’effort à faire en prenant enfin nos responsabilité au sérieux, il suffit de rappeler qu’en France l’empreinte écologique est estimée (rapport le plus récent du Ministère de la Transition Écologique de décembre 2020) à environ 10 tonnes par habitant et par an, que nous nous sommes engagés à descendre à 2 tonnes en 2050 (voir à ce sujet la présentation par le Haut Conseil au Climat lors de la première séance des Assises). Or, aujourd’hui, les services publics d’État et des collectivités territoriales ont un contenu de gaz à effet de serre estimé entre 1,4 et 1,7 tonnes par an et par habitant : les 3/4 à eux seuls de la dotation disponible pour chacun en 2050 ! Comme l’a rappelé Christian Gollier lors de la troisième séance des Assises, assumer une obligation de résultat, impliquera un bouleversement radical des systèmes de production et des modes de vie. Ne pas le dire en donnant l’impression qu’il suffira de développer de l’énergie renouvelable par ailleurs créatrice d’emploi, c’est mentir et se mentir à soi-même.

Venons-en maintenant à l’examen des réponses apportées au cours de la séance aux quatre questions communes à toutes les familles de solutions.

**A/ Plafonnement et obligation de résultat**

Des trois familles de solutions étudiées, c’est la seule qui se fonde directement sur l’obligation de résultat. Allons plus loin. Comme le souligne Mathilde Suzba, « la question climatique est, d’une manière générale, quelque chose qu’on rejette de notre conscience, qui se situe au-delà de nos limites de représentation, quelque chose sur laquelle on n’a aucune prise. Au contraire, le système des quotas est une déclinaison jusqu’au niveau des personnes de l’objectif mondial de préservation de l’intégrité de l’environnement : *chacun y a sa part tangible, se trouve impliqué concrètement et personnellement dans la sauvegarde de la planète. »*

*Ce système ne risque-t-il pas d’être progressivement dénaturé en prenant en compte des situations particulières*, ouvrant ainsi une boîte de Pandore dans laquelle s’engouffreront tous les lobbys ? Armel Prieur reconnaît l’existence de ce risque, par exemple dès lors que l’on est tenté de prendre en compte des différences de situation, par exemple, ville ou campagne. On sait qu’il faudra mettre en place un système robuste, indépendant, une Agence carbone, sans quoi, en se dissimulant derrière des considérations sociales s’engouffreront dit Michel Cucchi les offensives de porteurs d’intérêts particuliers. Nous avons, dit-il, « besoin sur ce plan d’un profond renouvellement de l’action publique fondé sur une gestion concertée des communs, besoin d’une approche multipartite avec une forte composante éthique (ce qui rejoint la réflexion menée à la troisième séance sur la responsabilité des différents acteurs) et il faudra un renouvellement profond de la formation des agents publics, avec un tronc commun portant sur les enjeux vitaux de l’humanité, condition de création d’une culture commune.

La génération des fonctionnaires actuels, comme l’a évoqué Mathilde Suzba à propos des citoyens eux-mêmes, se trouve confrontée à des questions si vastes qu’ils les écartent de leur champ de conscience ».

*Comment garantir la continuité du processus au-delà des alternances politiques ?* Cette question se retrouve dans toutes les familles de solutions. Ici la mise en place de comptage d’une grandeur physique enlève de la prise aux retournements politiques. Armel Prieur se demande s’il ne faudrait pas, pour éviter les conséquences des alternances politiques, donner à la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre une particulière solennité en la soumettant à un référendum. On a observé également, lors des séances précédentes, que la force de décisions prises au niveau européen serait de *définir un cadre pluriannuel qui s’imposerait ensuite aux gouvernements nationaux quelles que soient les alternances.*

*Ce dispositif aura-t-il un effet de levier pour provoquer un changement de système technique et des stratégies publiques d’investissements et d’innovation* ? Nous avons vu aux séances précédentes l’enjeu d’un changement de système technique, combinant des innovations dans différents domaines, par exemple à propos de la production d’électricité. L’effet de levier des quotas individuels réduits chaque année donnera à la fois une prévisibilité de l’évolution et une incitation à trouver des alternatives, ce qui accélérera la mutation du système technique. Negawatt a par exemple montré qu’il était techniquement possible pour un pays comme la France de parvenir à une électricité à 100 % renouvelable, y compris avec les mécanismes de stockage intermédiaires et de régulation du réseau nécessaires au caractère intermittent de la production de cette énergie. Dès lors que le coût total en gaz à effet de serre de la production d’électricité se traduira directement en débit de points carbone pour chaque citoyen, cette mutation technique deviendra non plus une hypothèse mais un impératif.

*À quelle échelle politique le système trouve-t-il sa pertinence ?* Du fait du marché unique, l’échelon européen est le plus naturel et le plus efficace. L’importance du marché européen laisse aussi à penser qu’il pourrait faire tache d’huile au niveau mondial. Il suffit de penser à ce que cela provoquera comme mutation des filières mondiales de production que de réellement prendre en compte les gaz à effet de serre incorporés dans les produits et services à leur entrée sur le territoire européen.

*Peut-on néanmoins commencer par un ou plusieurs pays ?* C’est ce que pense Armel Prieur. Selon lui l’existence des comptabilités nationales permettrait que quelques pays européens décident d’adopter ce mécanisme pour démarrer.

*Faut-il prévoir, malgré l’urgence d’agir, une année de test* où chacun est informé de sa consommation de gaz à effet de serre sans encore l’introduire dans les moyens de paiement ? Oui, dit Armel Prieur. Plutôt qu’année de test, il préfère parler d’une « année sans sanction » pour mettre en place le comptage.

**B/ L’empreinte totale des sociétés**

Le système des quotas individuels négociables impose de saisir les émissions de gaz à effet de serre, principalement dioxyde de carbone, méthane et protoxyde d’azote, tout au long des filières.

*Cela est-il possible ?*

Dans le cas français, la question a été abordée dès la première séance. Nous disposons aujourd’hui d’une information globale sur notre empreinte écologique, reposant sur la « base carbone » de l’ADEME ([www.ademe.fr/base-carbone](http://www.ademe.fr/base-carbone)) dont la méthodologie s’affine chaque année. Elle détermine ce que l’on appelle les « facteurs d’émission » attachés à chaque produit. Cette donnée est une *moyenne* tirée des matrices de l’économie nationale, ce qui ne permet pas pour l’instant la traçabilité effective liée aux produits particuliers que l’on achète, et ne reflète pas les efforts faits, au sein d’une filière de production, par telle ou telle entreprise.

Néanmoins, cela a permis à Christophe Huchedé de créer le *carbomètre* (mise à disposition sur le site [www.assisesduclimat.eu](http://www.assisesduclimat.eu/)). A partir des données de l’ADEME, ce carbomètre permet à chaque personne de calculer son « bilan GES », une estimation forfaitaire de son empreinte écologique, déduite de ses consommations. On peut donc y voir l’ancêtre des outils de calcul de l’empreinte effective qui servira dans le cadre des quotas à évaluer les points carbone attachés à chaque consommation. C’est d’ores et déjà un outil puissant de sensibilisation.

Le carbomètre a été d’abord créé sous forme d’une feuille de calcul puis maintenant sous forme d’une application web ou smartphone. Il permet d’additionner les émissions de GES pour une évaluation annuelle fondée sur nos quatre domaines de consommation : transport mobilité ; habitation ; alimentation ; achat ponctuel de biens et de services. Pour chaque type de bien et service, le carbomètre indique notamment le degré de fiabilité des facteurs d’émission pris en compte : une incertitude faible par exemple sur les voitures mais nettement plus forte pour l’alimentation. Une des incertitudes importantes concerne les biens d’équipement, dont les émissions sont à répartir sur plusieurs années et pour lesquels la durée de vie de l’équipement est une donnée essentielle. Là encore, le système des quotas individuels a un effet de levier considérable pour provoquer des analyses de cycle de vie des produits (le recyclage intervenant pour recevoir ou ne pas recevoir de points carbone lors de la fin de vie des produits) et pour aller vers des biens d’équipement durables.

*Peut-on disposer à l’échelle de l’Union Européenne d’une évaluation d’ensemble des empreintes écologiques à l’instar de ce dont on dispose en France ?* Le Haut Conseil au Climat a établi un graphique des empreintes écologiques des différents pays européens. Les empreintes écologiques varient dans des proportions considérables : un peu plus de 5 tonnes d’équivalent en CO2 pour la Roumanie et 25 pour le Luxembourg qui constitue un cas extrême et isolé, l’essentiel des pays européens se situant dans une fourchette plus étroite, entre 7 et 15 tonnes par habitant et par an.



Il s’agit d’un résultat multifactoriel où interviennent certainement à la fois le pouvoir d’achat moyen d’une population, le climat et les systèmes actuels de production de l’électricité. Le graphique permet d’ailleurs de voir que des pays réputés « vertueux » comme la Suède ou le Danemark ont tous les deux une empreinte écologique supérieure à celle de la France, celle de la Suède en est proche, celle du Danemark approchant les 15 tonnes. Comme on le voit l’approche par l’empreinte écologique corrige l’image que donnent les pays quand on s’en tient aux seules empreintes territoriales. On peut penser, mais il reste à vérifier, que ce type d’analyse détaillée existe déjà dans la plupart des États membres de l’UE.

*Comment les entreprises sont-elles conduites à assurer la traçabilité de la consommation d’énergie fossile tout au long de la filière ?* Un des arguments avancés par les opposants à l’idée de quotas individuels est qu’il est impossible pour les entreprises, parties prenantes de filières mondiales de production impliquant des milliers de fournisseurs et de sous-traitants, d’assurer la traçabilité complète des gaz à effet de serre. A cette objection deux réponses ont déjà été apportées. La première par Pierre Calame, faisant observer que l’équivalent se retrouve au niveau de la TVA *: ce n’est pas parce que la TVA était facile à sommer tout le long de la filière qu’on a créé l’impôt mais parce qu’il existe un impôt qu’il est devenu facile de sommer de la TVA tout le long de la filière*. La seconde apportée par Christian De Perthuis : une manière forte d’inciter à la traçabilité est d’utiliser en l’absence de traçabilité un barème maximum (c’est la logique dite du « ticket d’autoroute » celui qui perdu son ticket paie le trajet maximum).

Jean-Luc Fessard a illustré, à propos de la restauration, la puissance de l’effet de levier. Convaincu que rien ne se passera sans des démarches citoyennes sensibilisant l’ensemble des acteurs à notre impact sur le climat, il a avec son association « Bon pour le climat », décidé de se centrer sur l’alimentation, qui pèse un poids considérable dans notre empreinte écologique, environ 1/4 de l’émission totale de gaz à effet de serre, notamment du fait du caractère très impactant du méthane et du protoxyde d’azote, et qui touche directement la vie quotidienne. Pour organiser cette sensibilisation, il a eu l’idée de mobiliser les chefs de cuisine de restaurants à qui l’association a fourni un outil de mesure de l’impact en GES de leur cuisine. Ce qui permet de valoriser quatre critères : la qualité gustative ; le transfert vers moins de nourriture carnée ; le respect de la saison et l’approvisionnement local.

L’intérêt de cet outil est qu’il n’est plus forfaitaire : par exemple en matière d’élevage, il y a une différence majeure d’émission entre l’élevage intensif industriel et l’élevage en pâturage. Le mode de production et de conservation est de son côté essentiel : l’émission de protoxyde d’azote est liée aux intrants chimiques et les émissions de dérivés du fluor, les frigorigènes, qui jouent eux aussi un rôle important, sont liés à la chaîne du froid.

L’intérêt de l’approche fine de l’impact écologique de l’alimentation est de mettre en évidence de façon très tangible l’impact du type d’agriculture, que pourrait influencer largement une réforme de la Politique agricole commune européenne, celui des habitudes alimentaires, avec l’évolution vers un régime moins carné, et l’acceptabilité sociale d’une approche par les produits de saison (on retrouve la réflexion menée à la sixième séance sur les besoins : simplement ne plus vouloir « tout tout de suite »). La commune de Malaunay a fait un test de trois familles pendant trois mois en mettant à leur disposition l’outil de mesure de l’impact écologique de leur alimentation. Au bout de trois mois, chacune avait réduit de 30 % cette empreinte et ce, quelle que soit l’empreinte initiale.

*Comment s’effectueraient les paiements en deux monnaies ?* Les évolutions technologiques en cours vont dans ce sens. L’impact écologique du système de traçabilité lui-même demande à être évalué mais le développement rapide du paiement par téléphone mobile, accéléré par la pandémie de Covid, permet d’inscrire l’utilisation du quota individuel dans des évolutions techniques déjà en route, y compris en matière de protection des données.

*Quels sont les risques de fraude ?* Pascal Dagras indique à ce sujet l’effort pour mettre en place un wikicarbone : à l’image de ce qui se passe en matière de droits de l’homme, seuls des systèmes collaboratifs, associant citoyens et réseaux d’ONG, permettront de mettre en place une vigilance.

**C/ Justice sociale et découplage**

Les solutions adoptées, quelles qu’elles soient, doivent rendre compatible l’obligation de résultat et la justice sociale et permettre un découplage entre développement du bien être et consommation d’énergie fossile.

Comme le rappelle Armel Prieur, la question de la justice sociale est au cœur de la réflexion sur les quotas car elle renvoie plus fondamentalement à la question de *la propriété des communs mondiaux*. Les premières idées sur le sujet remontent aux années 80. Le grand écologiste indien Anil Agarwal posait la question : à qui appartiennent les puits de carbone ? On sait en effet que, pour reprendre l’expression de Michel Rocard, la planète serait déjà une poêle à frire sans le rôle régulateur des océans et des grandes steppes ou forêts primaires qui absorbent, jusqu’à aujourd’hui, l’essentiel des émissions de dioxyde de carbone. Ce qui signifie que les sociétés les plus riches, et en leur sein les classes sociales les plus riches, s’approprient les puits de carbone. S’il est bien une conviction partagée par les tenants des différentes familles de solutions, c’est qu’aucune ne pourra aboutir si elle ne s’accompagne de justice sociale.

Illustrant son propos par des données déjà relativement anciennes, c’est ce que Mathilde Suzba rappelle à propos de la France. Le graphique ci-dessous montre l’impact du budget énergie dans le total du budget des ménages, c’est-à-dire le « taux d’effort », réparti selon le revenu en cinq quintiles en 2001 et en 2006, soit dans une période d’augmentation du prix du pétrole.



Pour le premier quintile, ce taux était de 10,2 en 2001 et 14,9 en 2006 ; pour le cinquième quintile, malgré l’augmentation du prix de l’énergie, il a chuté de 6,3 à 5,9, l’augmentation des revenus ayant plus que compensé l’augmentation du prix de l’énergie (Source ADEME et vous ; stratégie et étude 3 avril 2008).

Par contre, l’empreinte carbone augmente, elle, avec le revenu. Le graphique ci-dessous relatif à l’année 2010 l’illustre avec la même décomposition en quintiles : moins de 4 tonnes pour le premier quintile et près de 10 pour le cinquième.



La décomposition des émissions par type de dépenses aide à bien comprendre la différence entre dépenses contraintes et dépenses choisies. Les dépenses liées au logement augmentent relativement lentement, les dépenses liées à la mobilité augmentent très rapidement.

Le poids de la consommation des plus riches dans l’évolution de l’empreinte écologique est également illustré par deux graphiques proposés par Michel Cucchi. Le premier, fruit des travaux de Thomas Piketty sur les inégalités mondiales montre comment les fruits de la croissance entre 1980 et 2016 se sont répartis à l’échelle mondiale.



Dans cette période d’essor des pays émergents et de stagnation, voire de régression des revenus des classes moyennes dans les pays déjà développés, les 50 % de la population les plus pauvres ont capté 12 % de la croissance, tandis que les 1 % les plus aisés en ont capté à eux seuls 27 %. Ce qui explique en grande partie un autre graphique présenté par Michel Cucchi et tiré d’une étude (controversée dans le détail mais illustrant à coup sûr les ordres de grandeur)



À l’échelle mondiale, les 50 % les plus pauvres sont responsables en 25 ans de 6 % de la croissance totale des émissions, les 40 % de la population correspondant aux classes moyennes sont responsables de 49 % de la croissance des émissions (la population européenne se situe massivement dans cette tranche), enfin les 10 % des plus riches sont responsables de 46 % de la croissance des émissions.

Ces données montrent pourquoi les quotas négociables égaux pour tous ont un effet massivement redistributif. Il serait démagogique de prétendre qu’en Europe la réduction de l’empreinte écologique totale de 80 % d’ici 2050 n’impactera pas le mode de vie des classes moyennes : sur 25 ans l’augmentation même modeste de leur revenu s’est traduite par une augmentation sensible de leur empreinte écologique et ce processus devra s’inverser. Mais cet effort sera graduel. L’impact des quotas est par contre immédiat sur les plus riches qui devront modifier rapidement et radicalement leur mode de vie, trouvant de plus en plus difficilement et à un prix nécessairement très élevé des personnes disposées à leur céder un excédent de quota. Comme le souligne Mathilde Szuba, donner la même part à chacun met en scène l’interdépendance entre consommateurs, met clairement sur la table « des conflits qui existent déjà mais sont dissimulés en matière d’inégalité environnementale ». Cela confirme aussi que commencer à prendre en compte des exceptions au nom des besoins incompressibles de telle ou telle catégorie de population ouvrirait la porte à une dérive générale. D’où l’importance que ce soit un système central indépendant du politique qui gère l’allocation des quotas carbone.

Par ailleurs, le rythme annuel fixé sur 30 ans de réduction des quotas donnera une grande visibilité aux efforts demandés aux différents groupes sociaux, et leur donnant une vision claire des transformations de toute nature impliquée par la réduction des quotas. Libre ensuite aux États de mettre en œuvre par ailleurs une politique fiscale prenant en compte l’augmentation des inégalités de revenus depuis 20 ans pour donner à la population la moins aisée les moyens de s’adapter à la réduction des quotas.

La présentation que nous avons adoptée des trois familles examinées l’une après l’autre peut donner l’impression que l’une exclut l’autre. Il n’en est rien. En particulier, non seulement les quotas n’excluent pas l’appel à des solutions de la deuxième famille mais elles constituent une formidable incitation à leur développement : la substitution de sources renouvelables de production de l’électricité, l’isolation thermique des logements ou de nouvelles formes de mobilité.

*Quant au découplage entre développement du bien-être et réduction de l’empreinte écologique,* c’est précisément l’utilisation de deux monnaies différentes, l’une qui permet de développer l’emploi et tous les bienfaits des technologies bas carbone et l’autre qui permet de réduire l’empreinte écologique qui créée ce découplage automatique.

*Le système est-il praticable et ne risque-t-il pas soit de créer un monstre compliqué à gérer soit d’engendrer un flicage de la population ?* Un informaticien lié aux monnaies locales et qui a tenu à garder l’anonymat fait observer que la pratique de double monnaie existe déjà, les monnaies locales qui se développent ayant maintenant un support électronique et l’usage d’un identifiant unique des consommateurs étant déjà mis en conformité avec le Règlement général pour la protection des données (RGPD).

La pandémie du Covid a par ailleurs suscité depuis un an, en Europe où il était en retard, un formidable développement du paiement par téléphone mobile et il ne semble pas très compliqué de concevoir des applications pour téléphone mobile adaptées à l’usage d’une double monnaie, pas plus qu’il ne semble compliqué de modifier les caisses enregistreuses de la grande distribution dès lors que le calcul en amont aura déterminé les points carbone associés à chaque produit. Cet informaticien fait d’ailleurs remarquer que l’idée de quotas carbone est en général assez bien reçue dans le monde des monnaies locales, d’une part du fait de l’habitude d’utiliser deux monnaies et d’autre part parce que les monnaies locales elles-mêmes sont fondées sur une philosophie du découplage entre différents types de consommation.

Le transport des points carbone par carte bancaire est également en discussion avec Mastercard. Il faudra le tester par une maquette ou pilote du dispositif informatique. Les éditeurs de logiciels de caisse comme 3Dcom se montrent très intéressés par enrichir leur software de l’info carbone.

**D/ Mobilisation de tous les acteurs**

Comme pour les deux autres familles, il est nécessaire qu’une politique fondée sur des quotas individuels échangeables s’assure que le changement proposé est physiquement possible, que l’on voie clairement ce que cela impliquera pour chaque acteur et que tous soient invités à y participer en assumant leur part de responsabilité.

Comme on vient de le faire observer, non seulement le système des quotas négociables n’est pas une alternative aux réflexions techniques menées lors de la sixième séance mais au contraire les deux approches se complètent, les quotas individuels négociables fournissant le levier qui a, jusqu’à présent, fait défaut à tous les beaux scénarios techniques. À titre d’illustration, Frédéric Ménard qui en est un grand spécialiste, a illustré ce que cela impliquerait de garantir la décarbonation de « la chaîne de valeur des constructions neuves » en l’appliquant au cas du ciment et du béton.

Il rappelle que l’objectif de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) est de passer de 11 millions de tonnes de CO2 émis par le secteur cimentier en 2015 à 2 millions de tonnes en 2050, soit une réduction proportionnelle ou peu s’en faut à la réduction d’ensemble de l’empreinte écologique. Pour y parvenir, on dispose de trois types de leviers : un levier technique, aboutissant à réduire l’empreinte écologique d’un mètre carré de bâtiment en améliorant le bilan thermique de la production d’une tonne de ciment, en réduisant la proportion de ciment dans le béton, en réduisant la proportion de béton par mètre carré de bâtiment ; un levier lié aux modes de vie, en réduisant la construction neuve, donc le nombre de mètres carrés de bâtiments par an, inversant la tendance qui, jusqu’à présent, du fait du faible coût de l’énergie fossile, a conduit tendanciellement à augmenter de décennie en décennie la surface des logements par habitant ; un levier de séquestration de CO2 dans la construction neuve. Selon lui, le troisième levier est limité. Au plan technique, quels que soient les efforts techniques faits par l’industrie du bâtiment elle ne sera pas capable à nombre de mètres carrés par an donné de descendre en dessous de 5 millions de tonnes. Reste donc un gap de 3 millions de tonnes pour descendre à 2 millions de tonnes par an.

L’intérêt de l’approche par les quotas individuels négociables est, selon lui, *de transférer le pouvoir et la responsabilité aux « clients »* qui vont être en mesure d’un côté d’accélérer la réduction de l’empreinte écologique de la production du béton et de l’autre de faire évoluer le secteur de la construction en favorisant le multi-usage des mètres carrés construits, en augmentant le taux d’utilisation des bâtiments, en cessant de détruire et de reconstruire au rythme où on le fait, en réduisant de ces différentes manières le nombre de mètres carrés de constructions neuves annuelles.

Tout cela passe par le développement d’un *reporting extra financier* du secteur du bâtiment. De toutes façons dit-il, les quotas obligeront à raisonner sur le résultat final et pas seulement sur la réduction des facteurs d’émissions par unité de matériau. C’est une illustration frappante de ce qui était apparu aux séances précédentes : l’effort pour réduire les facteurs d’émission par secteur économique privilégie des démarches d’optimisation technique mais fait l’impasse sur l’autre volet de la transformation, la restructuration du système économique lui-même.

Tous les intervenants ont convenu que la démarche des quotas a l’intérêt de mettre les citoyens eux-mêmes au cœur du processus de transformation. Les outils comme le carbomètre lui donnent une information complète sur son rôle, dans un contexte, bien décrit dans les précédentes séances, où les citoyens eux-mêmes manquent d’information voire de conscience à l’égard des leviers qui sont à leur disposition.

*Quel serait le rôle des territoires dans la conduite de la transition*? Pierre Calame dans ses travaux a suggéré que les Régions puissent être le premier niveau de création de bourses d’échange de points carbone. Il n’est pas certain qu’elles y soient préparées aujourd’hui mais il y a eu consensus au cours de la séance pour dire l’importance de l’émergence, dans différents pays, de *comités locaux* où toutes ces simulations pourraient se développer, débouchant sur une large prise de conscience de la population, prise de conscience sans laquelle rien ne se passera.

Armel Prieur note d’ailleurs que l’idée de bourses régionales de carbone a été bien accueillie à Toulouse et à Bordeaux mais que cela impliquerait le recrutement massif de conseillers pour animer tous ces comités locaux. Ce serait, y compris dans l’optique de l’emploi des jeunes, une priorité du plan de relance.

*Comment, enfin, les administrations et services publics seront-ils conduits à assumer leur propre obligation de résultat ?* Armel Prieur a cité l’ordre de grandeur déjà évoqué : administrations et services publics représentent en France 120 à 140 kilos de CO2 par habitant et par mois soit approximativement entre 1,4 et 1,7 tonnes par an et par habitant. Or, dans le système des quotas, c’est autant de points carbone débités annuellement sur le quota de chaque habitant. On imagine sans peine la pression qui s’exercera sur les administrations et les services publics. La logique même d’égalité des quotas entre tous suggère que les points carbone affectés aux administrations et services publics seront eux-mêmes répartis également entre tous (faute de quoi avec la progressivité de l’impôt tout une partie de la population se retrouverait avec des quotas négatifs une fois les impôts payés !). Y compris dans des secteurs comme la Défense (35 kilos par mois et par habitant) et les hôpitaux (17 kilos par mois et par habitant) c’est une mutation radicale du système de défense et du système de santé qu’il faut d’ores et déjà envisager.

# Rôle des territoires et des filières dans l’obligation de résultat

*1 Avril 2021*

La 8e séance des Assises du Climat s’est centrée sur le rôle de deux acteurs particuliers : les territoires et les filières. En introduction, Pierre Calame rappelle que dans les deux cas il s’agit *d’acteurs collectifs* et non d’institutions. Le territoire, c’est l’écosystème d’acteurs cohabitant sur un territoire donné ; la filière, c’est l’ensemble des organisations contribuant à une filière de production, transport et distribution d’un porduit ou service. Ce sont des acteurs privilégiés de la transition parce qu’ils sont des lieux de coordination à l’échelle desquels se construit et se gère l’empreinte écologique. Il les qualifie « d’acteurs pivot » du 21e siècle, en mesure de structurer les relations économiques, écologiques et sociales bien mieux que les Etats et les grandes entreprises qui ont été des acteurs structurants du 20e siècle. On peut à leur sujet parler d’une approche « matricielle » : les territoires assurent la cohérence « horizontale » de la société et les filières sa cohérence « verticale ».

Mais, précise Pierre Calame, il s’agit encore d’acteurs en devenir, aujourd’hui, entravés dans leurs potentialités. Ces potentialités et les obstacles à leur réalisation sont le sujet de la séance qui garde en fond de tableau la trame des quatre questions qui nous ont guidés au cours des séances précédentes :

- la capacité à assumer une obligation de résultat ;

- la capacité à gérer la traçabilité des émissions de gaz à effet de serre ;

- la capacité à concilier réduction de l’empreinte écologique et justice sociale ;

- la capacité à mobiliser l’ensemble des acteurs.

**1. Le rôle actuel des territoires, les défis à relever pour valoriser leurs potentialités**

Quatre intervenants sont intervenus sur ce thème :

- Marie-Guite Dufay, présidente de la région Bourgogne Franche Comté, dont les engagements en matière de citoyenneté et de transition écologique sont bien connus ;

- Sylvain Godinot, adjoint au maire de Lyon, dans la nouvelle municipalité à majorité écologiste élue en 2020 ;

- Yann Françoise, ingénieur de la ville de Paris et responsable depuis plus de 15 ans de l’action de la ville en matière de lutte contre le réchauffement climatique ;

- Daniel Cueff, pendant 21 ans maire d’une commune rurale bretonne, Langoët, qui a acquis une notoriété nationale pour son arrêté visant à interdire les épandages de pesticides au voisinage des maisons et est engagé depuis plusieurs décennies au service du développement durable.

Outre la longue expérience des intervenants, ce panel a eu l’intérêt de donner la parole à des responsables politiques et administratifs se situant à *différentes échelles de gouvernance*, depuis la commune rurale jusqu’à la région en passant par des grandes villes. Ce qui rend la convergence de leurs propos particulièrement instructive.

***La nécessaire articulation des échelles de gouvernance et l’insuffisance des pratiques et doctrines actuelles à cet égard***

Comme l’a rappelé Marie-Guite Dufay, l’émission de gaz à effet de serre concerne tous les domaines de la société et du mode de vie : le développement économique, le système agroalimentaire, l’aménagement du territoire, la mobilité, les infrastructures, la production et la distribution de l’énergie. Chaque niveau de gouvernance, du niveau le plus local au niveau européen, est nécessairement impliqué, dispose de ses propres leviers d’action. Ainsi, la Région, qui a des compétences dans le domaine du développement économique, de la mobilité, de l’habitat et de l’agriculture, les grandes villes, qui dans le cas de Lyon et de Paris ne représentent qu’une minorité de la population agglomérée, les intercommunalités et les agglomérations, les communes sont tous nécessairement impliquées dans la lutte contre le réchauffement climatique, chacun à travers de multiples politiques publiques. Or, *cette articulation entre les niveaux de gouvernance est aujourd’hui très mal gérée, voire carrément renvoyée dans l’impensé*.

Marie-Guite Dufay a rappelé qu’en France les régions restaient des nains politiques, en matière de compétences et d’autonomie financière. Chaque niveau territorial est tributaire à la fois de décisions européennes, par exemple en matière de Politique agricole commune soit, le plus souvent, de l’État. Or, comme l’ont signalé les quatre intervenants, la culture de l’État est inadaptée tant au soutien effectif de l’innovation territoriale qu’à l’articulation entre les différents niveaux de gouvernance.

Trois caractéristiques de l’action de l’État constituent à leurs yeux autant d’obstacles majeurs à la conduite de la transition.

Tout d’abord, son caractère autoritaire et sa propension à engager des politiques sans se soucier de ce qui est déjà mené au niveau local. Marie-Guite Dufay cite par exemple la rénovation thermique des bâtiments, politique engagée au niveau de la région depuis plus de dix ans et pour laquelle l’État vient de décider de mettre en place un service public non seulement en ne s’appuyant pas sur ce qui est déjà mais même en le contredisant : l’innovation territoriale, à ses yeux, n’existe que lorsque l’État a décidé de la mettre en évidence.

Deuxième caractéristique, corollaire de la première, il s’agit toujours d’une démarche « de haut en bas ». Comme le dit Daniel Cueff, il faudrait bannir ces Powerpoints qui sont l’outil privilégié pour nous expliquer comment être conforme aux nouvelles politiques ou aux nouvelles procédures définies par l’État. Or, ces procédures sont nécessairement sectorielles. Pour sa part, au plan local il a commencé par la suppression totale de « l’appel à projets ». Ces appels ont pour caractéristique, alors que beaucoup de solutions existent, de prétendre les enfermer dans des cases de définir les critères de subvention à respecter. A ce jeu, selon lui, la procédure est souvent plus coûteuse que l’action elle-même ! Et Marie-Guite Dufay reconnaît qu’il n’est pas si simple d’échapper à cette logique, la région Bourgogne Franche Comté lançant, comme tout le monde des appels à projet ou appels à manifestation d’intérêt.

Pour relier court terme et long terme, l’une des procédures les plus fréquentes qui ont été mises en œuvre par l’État est d’inviter ou de contraindre les territoires à élaborer des « schémas directeurs ». Yann Françoise nous a illustré cet enchevêtrement de schémas. Il est, dans le cas d’une ville comme Paris, poussé jusqu’à la caricature.

L’idée que la cohérence à long terme passe nécessairement par ce type de schéma sectoriel, dont la mise en œuvre présente des défauts comparables à ceux qui ont été analysés au cours des Assises, avec des obligations de résultat fixées à un horizon lointain mais sans traduction concrète annuelle, finit par substituer l’illusion à la réalité.

Enfin, troisième caractéristique, l’État, dit Marie-Guite Dufay, veut, par exemple dans le domaine de l’isolation thermique des bâtiements, « du chiffre », du quantitatif, ce qui s’accommode mal d’une stratégie de mobilisation dans la durée : les obligations de résultat peuvent eux-mêmes avoir leurs effets pervers.

*Tant que ne seront pas définies et mises en œuvre les modalités d’une véritable gouvernance à multi-niveaux, dont on sait que la décentralisation à la française a nié la nécessité, les actions territoriales se heurteront à un plafond de verre.*

***L’articulation des temporalités, des politiques et des acteurs***

*Temporalités*

Dans tous les cas évoqués, les territoires combinent perspectives à long terme et politiques à court terme. Même si un certains nombre de doutes sont émis sur l’efficacité réelle des schémas à long terme ou de perspectives à dix ans, comme par exemple l’effet de l’état d’urgence climatique proclamé à Lyon par une délibération récente et fixant à une réduction de 30 % les dépenses énergétiques d’ici 2030, les politiques d’aménagement du territoire, au sens large du terme, qu’il s’agisse de la localisation de l’habitat, de la conception de l’infrastructure, de l’isolation thermique ou de la transformation du système agroalimentaire ne voient leur effet qu’à long terme. C’est pourquoi ces perspectives à long terme sont indispensables, avec une interrelation entre les deux temporalités.

Ainsi, Marie-Guite Dufay cite le vote du Conseil Régional Bourgogne Franche-Comté décidant d’une politique de « zéro artificialisation des sols », décision qui a fait apparaître un clivage fort entre majorité et opposition. Cetter décision oblige à ne plus envisager les infrastructures comme on le faisait auparavant. Ce cas illustre la possibilité pour les territoires d’utiliser la réglementation pour induire un changement de logique.

***Construction du consensus***

Selon Yann Françoise, les actions de lutte contre le réchauffement climatique à Paris ont toujours été adoptées à l’unanimité. Cela illustre, sur un sujet comme la préservation d’un bien commun mondial, nouveau par rapport au champ habituel du politique,la possiiblité, par la concertation, d’« embarquer tout le monde ». C’est un élément essentiel par rapport aux questions soulevées lors des précédentes séances sur le risque de discontinuité des politiques en cas d’alternance. Embarquer tout le monde ne signifie pas seulement accord politique. Toujours dans le cas de Paris, par exemple, la municipalité a proposé aux entreprises une « charte d’engagement » vis-à-vis du climat avec publication régulière des modalités de sa mise en œuvre, cette transparence de l’information étant une condition essentielle de la crédibilité.

***Transversalité des questions climatiques ou de développement durable vis-à-vis des politiques traditionnelles***

On a noté dans les précédentes séances, tant à l’échelle européenne qu’à l’échelle des Etats, que la politique de développement durable et a fortiori la politique de lutte contre le réchauffement climatique ne doit pas être une politique sectorielle de plus, éventuellement incohérente avec les autres, institutionnalisant ainsi la schizophrénie de nos sociétés, écartelées entre des objectifs contradictoires. Au niveau territorial, les quatre intervenants ont souligné la nécessité d’en faire *une approche transversale,* irriguant toutes les autres : les politiques de réduction de l’empreinte écologique touchent par nature tous les domaines de la société et de sa gouvernance.

C’est pourquoi, par exemple, la région Bourgogne Franche-Comté s’est dotée d’une règle d’éco-conditionnalité qui s’applique à toutes les politiques : plus de financement régional, par exemple, sans respect de règles d’isolation thermique ou de production d’énergie renouvelable. Et naturellement, il faut, dit Marie-Guite Dufay, que la région et les collectivités territoriales soient les premières à montrer l’exemple dans la gestion de leur patrimoine.

C’est aussi ce que souligne Daniel Cueff à l’échelle d’une petite commune : quand il est devenu maire avant l’an 2000, la notion même de développement durable était totalement ignorée. En l’introduisant, la première décision qu’il a prise a été qu’il n’y aurait pas « d’adjoint au développement durable » : il était indispensable dit-il que ce soit une approche transversale touchant à toutes nos politiques.

***Mobilisation des citoyens***

La capacité des territoires à organiser le dialogue avec les citoyens et des citoyens entre eux est une dimension essentielle de leurs atouts face à la transition. Sylvain Godinot souligne qu’aujourd’hui « le plus gros défi est celui du changement culturel, du changement d’imaginaire, dans une société où le PIB demeure la référence principale. » Il est donc indispensable, dit-il, d’imaginer avec les citoyens le monde de la post-croissance.

Pour embarquer tout le monde, dit Marie-Guite Dufay, il faut arriver à marcher sur les deux jambes, *la jambe écologique et la jambe sociale.* Montrer qu’elles sont indispensables l’une à l’autre. Et c’est le fruit d’un gros travail de sensibilisation. C’est ainsi que la région a promu un réseau de POTEs (Les Pionniers Ordinaires de la Transition Energétique). Cela permet à la fois de valoriser les initiatives citoyennes et de créer une dynamique sociale. A Paris, avec une approche similaire, Yann Françoise raconte comment a été créée une Agora d’où sont nés 25 000 « volontaires du climat » qui échangent entre eux et sont porteurs de la lutte contre le réchauffement climatique au niveau de l’ensemble de la population.

Cette mobilisation implique chaque fois que possible *d’accompagner les initiatives citoyennes elles-mêmes.* Ainsi, l’engagement de la région Bourgogne Franche Comté dans le domaine de l’énergie éolienne s’est concentré sur l’appui au développement d’un financement participatif de parcs éoliens par les habitants. C’est la voie de l’avenir dit-elle, sinon ce sont des groupes étrangers à la région, sur fond de soutiens centralisés de l’État qui chercheront à imposer les parcs éoliens : « c’est un des sujets dit-elle, dont on a du mal à débattre de façon non passionnelle dans ma région ».

Sylvain Godinot mentionne de son côté une initiative à Lyon de la Banque Populaire qui a créé récemment un produit d’épargne dédié à la transition écologique. Même si ce financement citoyen restera pour le moment d’un ordre de grandeur très inférieur aux 200 millions que la ville investite par an dans la transition, sa valeur symbolique est considérable car, dit-il, c’est « un lien de proximité avec les citoyens » par exemple pour investir dans la couverture de l’école avec des panneaux solaires.

Daniel Cueff, pour illustrer l’importance des initiatives citoyennes, cite le maire de le Mené : « une marmite bout par sa base et pas par son couvercle ». Même pour des élus de petites collectivités, reconnaître, pour reprendre l’expression de Daniel Cueff que « tout le monde est compétent en matière de transition » et qu’il faut véritablement adopter une démarche de bas en haut n’est pas si courant. Daniel Cueff préfère d’ailleurs la notion d’«appel à solution » à celle d’«appel à projet ». Dans un appel à projet, les citoyens se trouvent en concurrence, dans l’appel à solution, en confraternité. La commune s’est dotée de critères d’évaluation de ces solutions en créant un indicateur de bien être durable, les solutions soutenues devant être sans impact négatif vis-à-vis cet indicateur.

Le territoire est ainsi un espace privilégié du dialogue entre les différents types d’acteurs au service d’un même bien commun. *Ce dialogue dit Yann Françoise est indispensable, faute de quoi tout le monde a tendance à se retourner vers la collectivité pour définir des solutions.*

***Les entreprises***

Dans une région largement agricole, comme la Bourgogne Franche-Comté, Marie-Guite Dufay fait observer que 37 % des émissions de gaz à effet de serre sont liés à l’agriculture. 40 % des animaux abattus en France en viennent . La région doit donc contribuer à repenser l’économie régionale en visant à ce qu’elle appelle la « biodiversité économique » : « pour que les entreprises soient dans le territoire et soient aussi dans la nature ».

***Empreintes et quotas***

La prise en compte de l’ensemble de l’empreinte écologique de la société qui occupe un territoire est, de l’aveu des quatre intervenants une question relativement nouvelle pour les collectivités territoriales. Cela tient disent-ils à plusieurs raisons. Tout d’abord, ce qui est le plus immédiatement à la portée d’une municipalité c’est *son propre budget carbone,* qu’elle peut maîtriser à travers des politiques d’isolation thermique des bâtiments, la gestion des transports en commun, la politique des achats publics ou encore dit Sylvain Godinot la restauration scolaire. Mais, *plus on se rapproche de l’échelle locale et plus on se situe dans un milieu urbain, moins l’empreinte écologique de la société résulte d’émissions locales de gaz à effet de serre et encore moins de l’activité propre des collectivités territoriales.*

Yann Françoise évalue par exemple pour Paris qu’un quart seulement des émissions sont des émissions locales, les trois autres quarts venant des importations. Et encore, cette mesure est-elle fragile car les émissions locales ne sont pas elles-mêmes toujours associées directement à la population sur place. C’est le cas par exemple à Paris des deux grands aéroports qui pèsent énormément dans l’empreinte carbone territoriale. Il estime que le budget carbone des services publics ne représente que 1 % du total de l’empreinte écologique et que l’influence des politiques municipales concerne au mieux 20 à 25 % de cette empreinte.

Tous reconnaissent néanmoins qu’il s’agit là d’un espace d’investissement nouveau pour les collectivités territoriales. La première étape serait, dit Yann Françoise, de « combler le déficit de connaissance ». *On voit émerger là un vaste espace de réflexions citoyennes pour lequel les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle décisif*.

Sont-elle pour autant favorables à l’idée de quotas individuels et à celle de faire des régions le premier niveau d’organisation d’une bourse des quotas ? C’est encore un sujet trop nouveau pour conclure. Marie-Guite Dufay trouve le principe très intéressant : «  on a bien fait, dit-elle, des quotas laitiers et il faudra pour la protection du vivant arriver aux quotas carbone et que toutes les régions y travaillent ». Sylvain Godinot est plus réservé sur ces deux idées. Sur l’idée même des quotas, il pense que le prix de transaction pour la mise en place du système sera d’autant plus élevé que le système sera décentralisé. Il s’inquiète également de la charge mentale que pourrait représenter pour les milieux les plus modestes le fait de régler leurs transactions en deux monnaies, des euros et des points carbone. Et en ce qui concerne le rôle possible de la région pour l’organisation d’échange de quotas, il se demande si la diversité des prix du carbone d’une région à l’autre qui en serait la conséquence ne serait pas un frein à la mise en place du système : « les Parisiens auraient un prix beaucoup plus élevé du carbone que les bretons. Les Français sont-ils d’accord pour qu’il n’y ait pas de péréquation ? ».

***Les territoires, communautés apprenantes***

L’idée de communautés apprenantes, sans que le terme ait été utilisé, a été sous-jacente à plusieurs des interventions. C’est en effet le corollaire de l’idée de partir des solutions inventées par les citoyens eux-mêmes ou par les collectivités plutôt que d’injonctions venues d’en haut. C’est ainsi, dit Daniel Cueff, qu’une de ses premières initiatives a été de faire naître un réseau de communes en vue de partager leurs solutions. Ce sont maintenant 250 communes sur les cinq départements bretons qui s’entraident ainsi.

**2. Filières durables et traçabilité des gaz à effet de serre tout le long d’une filière**

***Traçabilité des gaz à effet de serre et réforme de l’imputabilité***

Peggy Munich, experte comptable formée par l’association ABC (Association du Bilan Carbone) et membre de son conseil d’administration a fait le point des perspectives de transformation de la comptabilité des filières, en distinguant les perspectives à court terme et les perspectives à long terme.

Comme on l’a vu lors de séances précédentes, l’établissement d’un bilan des émissions de gaz à effet de serre des personnes morales n’est pas une question nouvelle. Dès 2004, l’ADEME, qui gère la base de données des bilans carbone des personnes morales publiques et privées, avait mis au point une méthodologie. La loi dite Grenelle 2, de 2010, stipule en son article 75 que les personnes morales, publiques et privées, de plus de 500 personnes et les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants doivent évaluer annuellement leurs émissions de gaz à effet de serre et préciser les mesures adoptées pour les réduire. Le décret d’application de 2011 a conduit l’ADEME à autonomiser cette branche d’activités, donnant naissance à l’Association Bilan Carbone.

Selon Peggy Munich, pour être efficace à court terme il faut s’appuyer sur les dispositifs réglementaires qui existent déjà et sur les méthodologies déjà développées et dans lesquelles un certain nombre d’experts comptables dont elle-même, se sont spécialisés, permettant d’aller vers un registre carbone des personnes morales. La portée de ce dispositif réglementaire fait l’objet de critiques du fait du caractère très peu dissuasif des sanctions (la même question est posée par ailleurs à propos de l’application de la loi sur le devoir de vigilance). Jusqu’à une date récente, l’amende maximum encourue par une personne morale qui ne satisfaisait pas à ses obligations réglementaires était de 1500 euros, bien inférieure au coût de l’établissement d’un véritable compte carbone. Et Sylvain Godinot a fait le même constat à propos des collectivités territoriales.

Selon Peggy Munich, l’État est en mesure de renforcer ses incitations. Ainsi la loi impose que tout bénéficiaire du plan de relance post Covid ait effectivement établi son compte de gaz à effet de serre. Selon elle, le reste suivra petit à petit.

L’existence d’experts comptables de mieux en mieux formés à la méthodologie renforcera progressivement cette dynamique (on retrouve là l’idée chère au prospectiviste Thierry Gaudin selon lequel il faut, pour que les choses bougent, qu’émergent des corps d’experts militants). Progressivement, les registres carbone se généraliseront donc, selon elle.

De même, on peut, plutôt que de créer de nouvelles institutions, s’appuyer sur les organismes de gestion agréés (OGA) pour leur transférer la compétence de contrôle des comptes. Les PME ne sont pas soumises à cette obligation, dans la loi de 2010, mais Peggy Munich estime que le rôle des commissaires aux comptes pourrait être étendu à ce domaine.

Peggy Munich ne cache pas les limites de l’approche définie par la loi Grenelle 2 : le bilan carbone ne s’applique qu’à ce que l’on appelle les scope 1 et 2, les émissions directes de l’institution et quelques émissions qui lui sont directement liées telles que les trajets professionnel. On est donc encore très loin d’une traçabilité des gaz à effet de serre tout le long de la filière. On a vu à la séance 3 que cette extension à la filière pourrait, mais de façon très incomplète, être initiée par l’application de la loi sur le devoir de vigilance.

Peggy Munich estime donc que tout cela ne constitue qu’un premier pas et qu’il faudra bien en venir à une réforme beaucoup plus profonde des normes comptables. Plusieurs projets sont sur la table à ce sujet, dont la méthode CARE (une comptabilité globale respectant l’écologie et prenant en compte la triple dépréciation du capital financier, du capital naturel et du capital humain) présentée à la cinquième séance par Alexandre Rambault. Elle attire néanmoins l’attention sur le fait qu’une telle réforme sera longue et complexe. Ce qui invite, en l’absence d’autres contraintes de traçabilité dans la filière, qui découlerait par exemple de l’instauration de quotas individuels négociables, à progresser en parallèle sur deux voies : la mise en œuvre aussi complète que possible du cadre réglementaire qui existe déjà et l’engagement de réformes qui n’aboutiront qu’à beaucoup plus long terme.

***L’empreinte écologique des filières : de l’approche forfaitaire à la mesure réelle***

Bruno Parmentier, ancien directeur des écoles d’agriculture d’Angers et spécialiste des systèmes agroalimentaires a fait une démonstration imparable de la nécessité, du moins pour certaines filières, de procéder à une estimation effective des émissions de gaz à effet de serre sans s’en tenir aux estimations forfaitaires sur lesquelles, comme on l’a vu à la première séance, se fonde aujourd’hui le calcul de l’empreinte écologique. Occasion aussi pour lui de rectifier un certain nombre d’idées reçues.

***Le poids de la filière agroalimentaire dans l’empreinte écologique***

L’alimentation représente à elle seule 20 à 30 % des émissions de gaz à effet de serre. L’agriculture se trouve concernée de trois façons : elle est l’émettrice principale ; elle risque d’être la première victime du réchauffement climatique ; elle est également capable de fixer, donc de séquestrer le carbone.

***Les modalités de production agricole sont bien plus importantes que les coûts de transport des produits agricoles***

L’impact de l’agriculture n’est pas seulement lié à l’émission de gaz carbonique, elle est aussi et surtout liée à l’émission de gaz spécifiques, en particulier le méthane, CH4, et le protoxyde d’azote, N2O, dont l’impact à volume d’émission donnée est plusieurs centaines de fois supérieur à l’impact du dioxyde de carbone en terme d’effet de serre. Or, dit-il, les émissions de ces gaz sont souvent difficiles à mesurer. C’est le cas du méthane où le système digestif des vaches ou la fermentation de la matière organique sont d’importants émetteurs. Quand à l’émission de protoxyde d’azote, il résulte à la fois de l’épandage d’engrais azotés et de la pratique de labours qui, au moment de l’automne, transforment le reste d’engrais azotés en protoxyde d’azote dispersé par le vent. Tout cela pèse beaucoup plus lourd que l’émission de dioxyde d’azote par les tracteurs et par le transport.

Deux exemples frappants : à partir du mois d’avril, la pomme française, conservée six mois dans des réfrigérateurs (émetteurs de gaz frigorigènes), est finalement plus émettrice en gaz à effet de serre que la pomme du Chili venue de l’autre bout du monde en cargo. De même, l’agneau de Nouvelle Zélande vendu en France, élevé toute l’année en plein air, n’émet pas plus de gaz à effet de serre que l’agneau élevé dans le Massif central qui, lui, passe six mois par an dans la bergerie, alimenté par de la nourriture importée.

*Le fait que les modalités de production soient décisives a pour conséquence que proposer une moyenne forfaitaire, par exemple la quantité d’émissions de gaz à effet de serre associée à un kilo de blé n’a tout simplement pas de sens.* Un kilo de blé produit par une agriculture intensive en intrants chimiques, engrais et pesticides, et produit sur des champs labourés qui resteront ensuite nus entre la moisson et les semailles cinq ou six mois plus tard et le même kilo de blé produit en agriculture biologique et sur des sols bénéficiant d’une couverture végétale toute l’année, les émissions de gaz à effet de serre n’ont rien à voir.

Il souligne en particulier le caractère désastreux de la pratique du labour qui fait qu’« on fixe du carbone six mois par an et pendant les six autres mois non seulement on ne fixe pas de carbone mais de surcroît on émet du protoxyde d’azote ». On perd avec le labours sur les deux tableaux, six mois d’absorption sont remplacés par six mois d’émissions. De même, dans un pays comme la France, le remembrement a conduit à une destruction massive des haies : on en avait 2 millions de kilomètres, on n’en a plus que 600 000. Or les haies sont de formidables capteurs de gaz à effet de serre.

Pour faire image, réduire l’empreinte écologique associée à l’alimentation, dit Bruno Prmentier, consiste d’abord à passer « du bœuf à la carotte à la carotte au bœuf », en réduisant la quantité de viande consommée chaque année, mais il consiste aussi à se demander comment ont été produites les carottes, comment ont été élevés les animaux : « il y a carotte au bœuf et carotte au bœuf ».

D’un mode d’agriculture à un autre, c’est un facteur de 1 à 10 qui est en cause en terme de réchauffement. Et, dit-il, les deux choses les plus utiles en France pour réduire l’empreinte écologique de l’agriculture seraient d’une part « d’interdire la couleur marron » c’est-à-dire les champs nus, pour pouvoir fixer le carbone 12 mois sur 12 et de replanter 500 millions d’arbres. Encore faut-il s’expliquer sur la nature de ces plantations : là encore, une forêt diversifiée absorbe beaucoup mieux le carbone que les plantations clonées.

 Bruno Parmentier souligne en conclusion le rôle essentiel des sols dans le stockage du carbone en se référant à la campagne internationale « initiative 4 pour 1000 ». Son objectif est d’améliorer la teneur en matière organique des sols et d’encourager la séquestration de carbone dans les sols, ce qui permet de gagner sur les deux tableaux : amélioration de la fertilité ; réduction des gaz à effet de serre dans l’atmosphère. Le terme 4 pour 1000 correspond au taux de croissance annuelle de 0,4 % du stock de carbone dans les sols qui permettrait de stopper l’augmentation actuelle du CO2 dans l’atmosphère. Ce qui illustre qu’une augmentation du stock de carbone dans les sols agricoles et forestiers, même infime, est un levier majeur pour réduire la quantité de gaz à effet de serre.

***Qu’est-ce qu’une filière durable tant au plan écologique qu’au plan social ?***

Alistair Smith longtemps animateur du réseau Banana Link est un des fondateurs du Forum mondial de la banane, un des rares qui, grâce au fait que la filière banane mobilise un plus petit nombre d’acteurs que la plupart des autres filières, arrive à mettre autour de la table tous les grands acteurs de la filière pour tenter de définir, dans un contrat de filière, ce que serait une « filière banane durable et équitable ».

La filière banane est suffisamment simple pour qu’on en détermine l’empreinte écologique. Pour un kilo de bananes, les deux tiers de l’empreinte sont liés à la distance entre lieu de production et lieu de consommation : c’est le carburant nécessaire pour le transport vers l’Europe, l’électricité nécessaire pour le mûrissement et le conditionnement en boîtes en carton. Du côté de la production, l’empreinte écologique est essentiellement liée aux engrais. C’est donc un cas de figure sensiblement différent de celui qu’a exposé Bruno Parmentier à propos par exemple du blé ou du bœuf. Ce qui signifie que la réduction principale de l’empreinte écologique associée à la banane résulterait de la réduction de la quantité de bananes consommées. C’est en effet le premier produit alimentaire d’exportation en valeur.

Mais, dit Alistair Smith, cette approche par les émissions de gaz à effet de serre n’est pour la banane qu’une des dimensions de ce que serait une filière durable. En effet, dans ce cas, *les impacts environnementaux et les coûts sociétaux sont fondamentaux*. Il faut aller vers une approche de la filière internalisant l’ensemble des coûts environnementaux et sociaux et conduisant à une répartition équitable de la valeur entre les différents acteurs de la filière. « Aujourd’hui, les externalités (non prises en compte) c’est 50 à 100 % du prix de vente de la banane sur nos marchés ».

**IX. Leçons politiques des Assises du climat**

***8 avril 2021***

La 9e séance des Assises était intitulée « Les leçons politiques des Assises du climat ». Sept responsables, intervenant à l’échelle de l’Union Européenne ou à l’échelle française, étaient invités à réagir aux réflexions tirées des huit premières séances qui ont été alimentées par plus de cinquante experts de haut niveau.

***Le cadrage de la séance***

En introduction, Pierre Calame a rappelé l’originalité de ces Assises. C’est tout d’abord *une initiative de personnes*, indépendamment de toute institution ou réseau. Sur un sujet comme le climat, où tant les réseaux que les institutions se sont multipliés depuis plusieurs décennies, cette indépendance a permis que chacun s’exprime librement, sans risque de voir sa parole orientée ou récupérée par l’un ou l’autre. C’est, ensuite, *les suites d’un appel collectif à débat*, signé par plus de cent personnalités et publié dans le journal Ouest France le 10 novembre 2020. L’appel invitait à prendre (enfin) au sérieux notre responsabilité et nos engagements internationaux vis-à-vis du changement climatique. Enfin, c’est un cycle de huit visioconférences de deux heures qui ont permis d’approfondir deux grandes questions :

- en quoi consiste la responsabilité de nos sociétés vis-à-vis du climat ? Comment se mesure-t-elle ? Comment se traduit-elle juridiquement, comptablement et politiquement ? A quel niveau de gouvernance la porter ? Avec quels acteurs : ce fut l’objet des séances 1,2,3 et 8 ;

- quelles politiques mettre en place pour assumer notre obligation de résultat ? Selon quels critères les choisir ? Quelles sont les alternatives ? Comment les combiner ? Ce fut l’objet des séances 4,5,6 et 7.

Les débats, très constructifs, ont permis de dégager une grille de lecture pour chacune des deux questions :

 **responsabilité de nos sociétés à l’égard du réchauffement climatique et l’obligation de résultat qui en découle.**

Huit thèses se sont dégagées, soumises aux intervenants de la neuvième séance:

1. *La responsabilité principale découle de notre niveau de vie* et se traduit par l’empreinte écologique de la société, où que les émisssions de GES se soient produites

2. *Nous devons réduire notre empreinte écologique à 2 tonnes d’équivalent CO2 par habitant de l’UE et par an d’ici 2050,* soit, dans le cas de la France, un rythme de réduction de 5 % par an pendant 30 ans.

3. *Cette obligation de résultat doit avoir une traduction juridique. Une solution :* une Convention européenne des responsabilités humaines, complétant la Convention européenne des droits humains.

4*. Le bon niveau politique auquel définir notre obligation de résultat est l’Union Européenne*

5. *Pour assumer un leadership dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique doit s’imposer cette obligation de résultat et promouvoir une mondialisation de la responsabilité*

6. *Plusieurs échéances nationales, européennes et mondiales seront décisives dans l’année* à venir pour promouvoir notre engagement

7. *Seule une gouvernance à multi-niveaux permettra de coordonner les efforts* entre l’UE , les Etats, les Régions et les territoires

8. *La réduction de l’empreinte écologique passe par l’émergence de filières durables et équitables.* La traçabilité effective des émissions tout au long des filières est indispensable

**La mise en œuvre de l’obligation de résultat**

Trois familles de solutions ont été identifiées :

Famille 1 : *la taxation du carbone*

Famille 2 : *investissements et politiques sectorielles*

Famille 3 : *des quotas individuels égaux pour tous et négociables*

La famille 2 peut se combiner avec la 1 et la 3

Et quatre critères ont été proposés pour évaluer la pertinence de chacune des familles :

1. *La capacité à mettre en œuvre effectivement l’obligation de résultat :* un plafond d’empreinte écologique totale de la société se réduisant de 5 % par an pendant trente ans.

2.  *La capacité à évaluer l’empreinte écologique totale,*

3. *La capacité à concilier réduction de l’empreinte écologique et justice sociale et à découpler recherche du bien être de tous et réduction de l’empreinte écologique.*

4. *La capacité à mobiliser tous les acteurs publics et privés* dans cet effort de transformation radicale de la société.

***Les intervenants***

La séance a réunit huit intervenants :

-*quatre représentants d’institutions ou réseaux agissant à l’échelle européenne* :

 Peter Javorcik, Directeur général Climat du Conseil Européen ;

 Philippe Lamberts, coprésident du groupe des Verts au Parlement Européen ;

 Roby Biwer, élu local du Luxembourg, seocio-démocrate, membre de la Commission Energie Climat du Comité des régions européennes, qui représentait le comité ;

 Julie Laernoes, adjointe à la maire de Nantes, représentant le réseau européen Energy Cities des villes engagées dans la transition énergétique.

-*le représentant d’un réseau international de collectivités locales* :

Bernard Soulage, professeur d’économie, ancien vice-président de la région Rhône Alpes, longtemps membre du Comité des régions européennes en charge des questions de transport, ancien député européen, actuellement secrétaire général du réseau international Climate Chance ;

*- deux députés français*:

Jean-Marie Fievet, République en Marche, empêché au dernier moment d’intervenir personnellement et représenté par Armel Prieur ;

Dominique Potier, Parti Socialiste, ancien rapporteur de la loi sur le devoir de vigilance ;

- un témoin anglais, Adam Hardy, représentant de l’association Watchdog.

Les interventions des uns et des autres, dont le respect strict du temps imparti a permis une fois de plus une séance très dense, n’étaient pas en mesure de réagir chacun à tous les points présentés en introduction, et en particulier à réagir à chacune des huit thèses énoncées pour la première question. Il n’en reste pas moins remarquable que toutes ces questions ont été abordées par l’un ou l’autre.

**A/ La responsabilité de nos sociétés à l’égard du réchauffement climatique et l’obligation de résultat qui en découle**

***La montée de la prise de conscience à l’échelle mondiale, européenne et française***

Peter Javorcik a confirmé ce qui avait été débattu lors de la deuxième séance : *la politique climatique est en haut de l’agenda politique européen.* C’est d’autant plus remarquable que les dirigeants des différents Etats membres sont aujourd’hui confrontés à l’urgence à court terme de la pandémie du Covid. Deux Conseils européens, réunissant l’ensemble des Etats membres, se sont tenus en octobre et décembre 2020. Ils ont permis de se mettre d’accord sur deux objectifs : la réduction de 55 % des émissions carbonées d’ici 2030 et la neutralité carbone d’ici 2050.

Peter Javorcik fait observer que la démarche suivie par l’Union Européenne diffère de celle qui est proposée par les Assises du climat : la réduction des émissions telle que conçue par l’Union Européenne continue à ne porter que sur les émissions territoriales (sur le sol européen) sans prise en compte des émissions « importées » mais, dit-il, si les méthodologies sont différentes les objectifs sont les mêmes et, grâce à la loi Climat en cours de débat, ces objectifs devraient constituer une véritable obligation de résultat.

Le fait nouveau, dit Peter Javorcik, est que la lutte contre le réchauffement climatique était jusqu’à une date récente une source de division au sein de l’Europe, Europe de l’Ouest d’un côté, Europe de l’Est de l’autre et qu’au cours des deux dernières années cette division a été dépassée. *La question de la lutte contre le réchauffement climatique pourrait bien devenir dans l’avenir un facteur de cohésion de l’Europe.*

Philippe Lamberts reconnaît le caractère très positif de cette évolution et l’implication réelle de la Commission dans l’élaboration du nouveau Pacte Vert. Il réédite néanmoins, à la lumière des dernières discussions au sein des institutions européennes, ses doutes et ses inquiétudes à l’égard de la capacité de ces institutions aujourd’hui à mettre en œuvre cette obligation de résultat.

Il fait tout d’abord observer que les objectifs eux-mêmes restent partiellement divergents : le Pacte Vert de la Commission s’oriente plutôt vers 51 à 52 % de réduction d’ici 2030, alors que le groupe Vert européen préconisait une réduction de 60 %. En outre, pour parvenir à ce résultat, le Pacte Vert intègre une hypothèse de séquestration de carbone par des puits de carbone, notamment au niveau de l’agriculture, tandis que la proposition parlementaire ne prend pas en compte cette séquestration.

En second lieu, *les objectifs de l’Union Européenne n’intègrent pas les « émissions importées*», or, tant que l’on ne comptabilise pas les émissions en Chine la portée de l’objectif européen est sérieusement diminuée.

Mais sa préoccupation la plus forte demeure *l’absence de cohérence des politiques européennes* et le risque que, dans le cours de la négociation, le Conseil et le Parlement ne rognent l’ambitions des propositions de la Commission. Très lucidement, il souligne qu’atteindre les objectifs affichés impliquerait un profond changement de paradigme pour l’économie et la société et que ce changement, malheureusement, ne viendra pas de Bruxelles : *« Je suis plutôt optimiste sur la capacité de la Commission à proposer, dit-il, mais dès qu’il s’agit d’en tirer les implications en terme de changement de système, ça bloque aussi bien au Conseil qu’au Parlement où des majorités solides poussent à une opposition entre le langage, qui est devenu « vert » et  les pratiques  qui sont à l’opposé ».* Cette inquiétude est renforcée par les négociations actuelles qui, selon lui, ne vont pas dans le bon sens.

Il en prend trois exemples.

D’abord, la réforme de la Politique agricole commune  (PAC): certes, comme le dit Peter Javorcik, on peut en théorie prendre en compte le puits de carbone que représentent les sols agricoles et forestiers mais, dans les faits, avec les pratiques agricoles actuelles, l’agriculture est au contraire (comme l’a très bien montré Bruno Parmentier à la 8e séance) une émettrice nette de gaz à effet de serre (oxyde de carbone, méthane, protoxyde de CO2). Est-on prêt, demande Philippe Lamberts, à changer drastiquement de Politique agricole commune à volume financier constant ? La volonté politique n’existe ni au Conseil ni au Parlement.

Second exemple, les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux en vigueur ou en négociation : à Bruxelles, les tenants du libre commerce restent dominants. Il faudrait, pour être cohérent avec le nouveau Pacte Vert, modifier ces accords en y inscrivant des contraintes environnementales impératives (ce qu’implique une obligation de résultat concernant l’ensemble de l’empreinte écologique) mais la Commission ne veut pas franchir le pas.

Troisième exemple, déjà évoqué à la 3e séance, la taxe carbone aux frontières, dite ajustement carbone : comme on l’a vu dans les séances précédentes, elle n’est politiquement défendable que si l’on supprime l’allocation de quotas gratuits à certaines branches économiques, dans le cadre des ETS, or ces quotas gratuits ont été maintenus. *« La majorité du Parlement Européen voudrait à la fois quotas gratuits et ajustement carbone aux frontières alors que l’on sait que les deux sont incompatibles ».*

C’est selon lui l’illustration de la sensibilité des institutions bruxelloises à l’action des lobbys. Car comme toujours, le diable gît dans les détails : il l’illustre à propos de la finance. Les institutions européennes se sont mises d’accord sur le principe d’une taxonomie classant les investissements selon leur impact climatique, mais au dernier moment, celui des décrets d’application, les lobbys du gaz et du nucléaire sont à la manœuvre pour classer ces modes de production de l’énergie dans les activités « propres ».

Roby Wider apporte néanmoins une note optimiste : il pense que la loi Climat sera en mesure de rendre les objectifs européens juridiquement contraignants pour chaque Etat membre, de sorte que les responsables politiques nationaux et locaux devront montrer clairement la voie. En outre, comme l’a fait aussi observer Peter Javorcik les choses bougent au niveau mondial. L’élection de Joe Biden aux Etats-Unis fait naître un grand espoir de relance du dialogue transatlantique. Les choses bougent en Chine. Roby Wider rappelle que la Corée et le Japon se sont fixés le même objectif de neutralité carbone en 2050, le Brésil et la Chine en 2060.

Cette évolution mondiale, dit Peter Javorcik, est très importante politiquement : l’ajustement carbone qui est, pour l’Europe, la condition nécessaire pour assurer un traitement équitable de nos propres industries, suppose que nos partenaires internationaux nous rejoignent et que de ce fait l’ajustement carbone soit considéré comme un acte positif (la prise en compte indirecte de l’empreinte écologique) et non un acte protectionniste.

Roby Wider et Julie Laernoes soulignent que cette ambition devra être partagée par l’ensemble des citoyens. D’où l’importance d’*introduire ces réflexions dans la Conférence sur le futur de l’Europe*, qui doit donner la parole aux citoyens et, celle des *COP locales* qui doivent être organisées dit Roby Wider dans un certain nombre de régions européennes pour préparer la COP 26 de la Glasgow. Et, ajoute Roby Wider, *pourquoi pas un référendum européen dans la foulée de la Conférence sur le futur de l’Europe ?*

***Avec les solutions classiques, dès que l’on commence à entrer « dans le dur » ça coince***

Le sentiment qui se dégage des interventions des uns et des autres est que malgré les bonnes intentions, dès qu’il s’agit de sauter le pas, ça coince. C’est par exemple ce que reconnaît Peter Javorcik à propos de l’extension du mécanisme des quotas des entreprises, les ETS, à d’autres secteurs économiques. Quand on en vient à inclure l’habitat et les transports, y associer un prix de carbone croissant chaque année touchera directement les personnes. On se trouve confronté en outre au fait que le prix carbone a un impact différencié d’un groupe social à l’autre, d’un territoire à l’autre. « Même si, dit-il, on peut changer de voiture en quelques années, ce n’est pas le cas de l’habitat qui demande bien plus de temps et d’investissement. Face à cette inertie, l’augmentation du prix du carbone aura pour les ménages des conséquences majeures ».

De son côté, comme le souligne Julie Laernoes, *« pour les collectivités locales, isoler les maisons on le sait, décarboner les transports, on s’y attaque, mais à l’échelle locale on est démunis face à la délocalisation des émissions de gaz à effet de serre ».*

Même difficulté à repenser les relations entre niveaux de gouvernance. Bernard Soulage, fort de sa longue expérience européenne, émet des doutes quant à la capacité de tous les pays européens à marcher au même pas ; la réaction négative de l’Irlande à une taxation minimum des multinationales illustre la difficulté à le faire : il pense que la mise en œuvre d’une vraie stratégie de lutte contre le réchauffement climatique supposera des coopérations renforcées entre les pays européens qui veulent aller de l’avant.

Même difficulté quand il s’agit de transformer les relations entre Etats et collectivités territoriales : l’expérience mondiale de Climate Chance montre qu’à l’exception de quelques pays d’Amérique Latine, à commencer par le Costa Rica, et quoique villes et régions soient en moyenne en avance sur les Etats en matière de lutte contre le réchauffement climatique ou en matière d’adaptation au changement climatique, la plupart des Etats ignore totalement l’action des villes et des régions et ne manifestent guère de volonté de travailler avec eux.

Ces quelques illustrations complètent ce qui a été évoqué au point précédent mais aussi au cours des différentes séances des Assises : *malgré l’affichage d’objectifs ambitieux, la mesure n’est pas encore prise de tout ce qu’une obligation de résultat implique de transformations du modèle économique, des modes de vie, des autres politiques comme l’agriculture, des relations internationales, de la coordination entre niveaux de gouvernance etc..*

***Adoption d’une Convention européenne des responsabilités humaines et évolution du droit international***

Si chacun convient maintenant de la nécessité, comme le rappelle Roby Biwer, que *« la loi climat rende juridiquement contraignant les objectifs fixés au niveau européen »* la réflexion semble jusqu’à présent peu avancée sur ce que cela implique comme transformation du droit. L’idée rencontre néanmoins un certain écho. «*Une convention européenne des responsabilités humaines,* se demande Roby Biwer, *pourquoi pas ?* »

Julie Laernoes est plus catégorique : *« quels instruments face à l’irresponsabilité climatique*» se demande-t-elle ? Elle est convaincue que l’on n’échappe pas à refonder le droit international. Elle fait le parallèle avec le Covid : la responsabilité des gouvernants y est manifestement engagée, parce qu’il s’agit d’impacts mesurables à court terme, mais ce n’est pas encore le cas pour le climat.

Ces quelques réactions montrent combien il serait nécessaire que cette question soit explicitement à l’ordre du jour dans la Conférence sur le futur de l’Europe.

***Le rôle des territoires, régions et villes***

Trois des intervenants, Roby Biwer, Julie Laernoes, Bernard Soulage étaient particulièrement compétents dans ce domaine. Un point fait l’unanimité : tant à l’échelle française qu’à l’échelle européenne ou mondiale, régions, villes et territoires sont dans leur large majorité en avance sur les Etats dans la lutte contre le réchauffement climatique, d’une part parce que ce sont des échelles mieux adaptées pour une approche intersectorielle, systémique de la transition, ensuite parce qu’ils sont aux premières loges pour mesurer d’ores et déjà l’impact du dérèglement climatique. Ce sont donc à l’évidence des alliés essentiels pour mettre en débat l’obligation de résultat et les politiques à mettre en place pour y parvenir.

Roby Biwer rappelle que le Comité des régions européennes (qui ne représente pas seulement les régions), c’est un million d’élus locaux et régionaux en Europe, responsables de 70 % de la mise en œuvre des politiques européennes et de 90 % des politiques d’atténuation. A peu près partout, villes et régions sont plus exigeantes que les Etats, les poussent en avant. Elles sont aussi, dit-il bien mieux placées que les Etats pour associer l’ensemble des citoyens au processus décisionnel, ce qui est essentiel. C’est eux aussi, rappelle-t-il qui sont aux premières loges pour anticiper et accompagner les reconversions professionnelles découlant du fait que de vraies stratégies de transition remettront radicalement en cause certaines branches de l’économie et conduiront à en développer d’autres.

Julie Laernoes rappelle que c’est à l’échelle locale qu’il est possible de penser les transformations à conduire : (à rebours du slogan popularisé lors du Sommet de la terre, « penser globalement agir localement ») *« il faut aujourd’hui penser localement pour agir globalement »*. C’est l’idée qu’il faudrait que villes et régions s’unissent, autour de l’obligation de résultat, pour peser sur les transformations indispensables au niveau des Etats, des régions et de la communauté internationale. C’est d’autant plus urgent souligne-t-elle, que jusqu’à présent « les villes ont fait le plus facile » : pour entrer dans le dur il est nécessaire de bousculer des Etats pour sortir de l’irresponsabilité de la société.

Se référant à l’observatoire de l’action des acteurs non étatiques mis en place par Climate Chance, qui vient de publier son dernier rapport, les villes et régions, dans le monde, sont dans leur grande majorité en avance, tant au plan des engagements qu’au plan des pratiques, sur les Etats. Il rappelle aussi, en se référant à la situation de beaucoup de villes et régions du Sud, la nécessité de parler beaucoup plus qu’on ne le fait d’adaptation au changement climatique car celui-ci est déjà là : «*cette politique devrait avoir le même degré d’urgence que la politique d’atténuation, malheureusement le financement n’est (toujours) pas là*».

Tout ceci plaide en faveur d’une stratégie beaucoup mieux concertée des différents réseaux de villes et de régions pour promouvoir les expériences les plus avancées, militer en faveur d’une véritable gouvernance à multi-niveaux, agir ensemble vis-à-vis des Etats pour briser le plafond de verre auquel les unes et les autres se heurtent.

***Peut-on et faut-il aller vers un référendum européen sur l’obligation de résultat en matière de lutte contre le réchauffement climatique ?***

Roby Biwer a été rapporteur pour le compte du Comité des régions européennes sur la biodiversité. Un sondage sur ce sujet a obtenu 80 000 réponses. *« Beaucoup de jeunes aujourd’hui sont moins matérialistes que nous ne l’étions. Le référendum serait un coup de pouce énorme. Et si nous, les régions et les villes sommes derrière l’idée d’un référendum ce serait un message très fort ».*

***La lutte contre le climat doit participer à un effort beaucoup plus large pour repenser nos doctrines économiques***

On a vu dans les séances précédentes que le rationnement indispensable des émissions de gaz à effet de serre imposait de repenser une doctrine économique qui ne considère que deux catégories de biens, les biens privés gérés par le marché et les biens publics. Pour Dominique Potier, ce bien commun mondial qu’est le climat n’est pas le seul qui nous invite à dépasser cette vision. Le foncier en fait également partie : le foncier, du local au global, de la terre comme jardin à la terre patrie. Partout dans le monde, dit-il, où la terre a été considérée comme un bien de marché semblable aux biens industriels, cela a provoqué destruction des sols et de la société. Sur trois siècles, on peut constater par opposition que là où la terre est partagée on voit fleurir démocratie et prospérité.

C’est avec cette conviction que la terre ne pouvait pas être livrée au libre jeu du marché qu’Edgar Pisani, à la fin des années 50, avait mis en place les structures collectives de gestion foncière déplaçant, au profit du travail, l’arbitrage entre rémunération du travail et rémunération du capital. Aujourd’hui dit-il, il faut un nouveaupas en avant, pour traiter la terre comme un bien commun, relevant d’une nouvelle problématique, celle de l’arbitrage entre la terre en tant que facteur productif et le partage de la terre en tant que ressource verte.

Ce propos rejoint très directement celui de Bruno Parmentier à la 8e séance quand il montre que les modes de production agricole sont un facteur décisif de préservation du climat : ce n’est donc plus seulement l’arbitrage entre capital et travail qui est en cause, c’est aussi les règles s’appliquant à la préservation de la ressource. On retrouve la nécessité déjà énoncée à propos du climat d’un nouvel équilibre entre les nécessités écologiques, sociales et économiques.

Député de Meurthe-et-Moselle (Toul, Neuve Maison), Dominique Potier signale qu’a été lancée sur son territoire une étude d’ensemble sur la gestion du foncier. Il rêve d’un outil à l’échelle des communautés de communes permettant de montrer les conséquences à long terme, écologiques et sociales, de la gestion du foncier, notamment en construisant des indicateurs de coresponsabilité dans la gestion de la terre : *« Ce serait une aventure extraordinaire, souligne-t-il, faire de la gestion du foncier une épopée ».*

Pierre Calame abonde dans son sens. Climat et terre font partie selon lui d’une même catégorie de biens , ceux qui se divisent en se partageant mais sont en quantité finie : plafonnement des émissions pour le climat, ressources finies pour la terre. Ce qui illustre dit-il que dans le grand retour en avant vers l’oeconomie, recherche le bien être de tous dans le respect des limites de la planète, c’est une des quatre catégories de biens, appelant à une réflexion collective sur les régimes de gouvernance qui lui sont applicables. *« Les combats pour le climat et le foncier peuvent se renforcer mutuellement »,* conclut Dominique Potier.

**B/ Quelle est la famille de solutions la mieux adaptée ?**

Pour beaucoup des intervenants, la troisième famille, celle des quotas individuels négociables est une véritable découverte. Seules, on le sait les deux premières familles, le prix du carbone (famille 1) et les investissements et les réglementations (famille 2) étaient connues. Il n’en est que plus remarquable de constater que pour la plupart des intervenants cette troisième famille mérite d’être approfondie. Comme le souligne Peter Javorcik *« Cette troisième famille est très intéressante. Je la découvre. Pour l’instant elle n’est même pas évoquée dans les discussions européennes mais elle devrait être mieux débattue. »* Il sent bien qu’au delà des principes, cette troisième famille demande comme les autres approfondissement et discussion*: « quelles méthodologies et mesures de l’empreinte écologique ? Quelles questions politiques et sociales seraient posées par sa mise en œuvre ? Comment différencier les situations et les quotas par type de territoire etc... ».*

Julie Laernoes a un propos plus radical encore : *« La taxe carbone est devenue un tabou, elle a mauvaise image, a fortiori imposée à l’échelle de l’Union Européenne. La justice sociale s’y oppose. Le système des quotas, lui, s’attaque à l’essentiel ».* Pour elle c’est d’ailleurs la seule proposition qui permet un découplage réel entre développement du bien être et consommation d’énergie fossile. Bernard Soulage confirme *: « la taxe carbone est totalement aveugle à la justice sociale et aux délocalisations »* C’est aussi ce découplage qui est au cœur de la réflexion du réseau international Together, animé par Samuel Thirion, guidé précisément par la réflexion : *« Plus de bien être et moins de carbone ».*

De tous les participants, c’est Bernard Soulage, à la fois comme homme politique et comme économiste, qui a le plus réfléchi à ces questions : depuis des années il milite pour un parallèle, déjà évoqué dans nos séances précédentes, entre le mécanisme de la TVA et un mécanisme d’enregistrement du « carbone ajouté », en complément de « la valeur ajoutée », tout au long des filières de production. C’est dit-il la seule solution et c’est là le coup de génie. En effet, rappelle-t-il, *« c’est en raison de sa simplicité et de la manière dont à chaque étape de l’échange est comptée la valeur ajoutée et remboursée au vendeur la taxe déjà payée, selon le même mécanisme proposé pour le compte carbone de remboursement des points carbone au vendeur à chaque transaction, que la TVA créée en France en 1948 s’est étendue au monde entier ».*

Il est vrai qu’en parallèle les participants ont souligné les impasses de la méthode préconisée jusqu’à présent, celle du « signal prix ». Comme on l’a vu précédemment, Peter Javorcik, défendant le système européen des ETS dit que *« le bon signale prix devrait rester un outil essentiel »*mais il reconnaît que l’on se heurte à des difficultés quand on l’étend à de nouveaux secteurs qui touchent le mode de vie. Philippe Lamberts nous montre de son côté, comme il l’a évoqué à propos des quotas gratuits, que le système ne sera pas en mesure de prendre en compte les émissions importées.

A la question qui lui a été posée par un des participants de savoir si l’Union Européenne serait en état de forcer les Etats membres à assurer la traçabilité gaz à effet de serre des filières, nécessaire pour introduire le système des quotas individuels, il répond que c’est effectivement un défi mais qu’il n’y a aucune impossibilité à cela.

Dominique Potier dit que dans cette direction le CJDES, Centre des Jeunes Dirigeants de l’Economie Sociale, a déjà mis au point un « impact score » pour appréhender, sous l’angle des émissions gaz à effet de serre mais aussi sous d’autres angles (rejoignant la réflexion exposée par Alister Smith à la 8e séance sur le concept de filières durables) la qualité du process de production. *« Trouvons,* dit-il*, un langage commun pour que chaque citoyen choisisse un mode de production et pas seulement un produit ; mettons les jeunes en mesure de choisir ».* Ainsi langage (l’équité face à un bien commun mondial) et indicateurs (les outils de mesures de l’empreinte écologique) sont les deux jambes sur lesquelles marcher.

Jean-Marie Fiévet, empêché à la dernière minute et dont Armel Prieur s’est fait le porte parole est, en tant que député de Vendée, très intéressé par le mécanisme du compte carbone individuel ; il a déjà fait les tests avec des commerçants et des artisans et a commencé à porter la question au niveau de la présidence et du gouvernement en France.

Une petite vidéo de Adam Hardy a montré la communauté de pensée entre un groupe d’universitaires anglais défendant le concept de «*crédit carbone universel en tant que monnaie carbone*» et le compte carbone tel que développé en France. Autre manière pour lui de dire qu’on n’est pas encore entré « dans le dur », il pense que la pensée économique classique en est encore au stade du greenwashing. La réflexion anglaise s’inscrit dans la perspective plus large de l’Institut des communs globaux (autre similarité avec les réflexions qui ont émergé des Assises du climat) et il juge urgent de créer au niveau local des groupes de citoyens pour en débattre.

***En guise de conclusion très provisoire : les suites à donner aux Assises***

En guise de conclusion, invité à dégager à chaud les premières leçons de ces Assises, Pierre Calame a fait les constats suivants :

- cette expérience des Assises s’étendant sur plus de deux mois et construisant pas à pas une problématique, associant plus de 60 intervenants de haut niveau montre comment, paradoxalement, *le confinement a pu être une chance pour la démocratie* en rendant possible un dialogue exigeant, toujours respectueux, permettant une écoute et une confrontation tant de la manière de poser les problèmes que des réponses possibles à leur apporter.

- La fin des Assises est aussi *le début d’un autre processus,* celui de la valorisation de tout le matériau recueilli, combinant les vidéos, les comptes rendus, l’ensemble des enseignements séance par séance, leur synthèse, la trame des questions qui ont émergé et auxquelles les participants aux Assises et un plus large public sont invités à répondre par un sondage figurant sur le site www.assisesducmimat.eu.

- Le parallèle entre le foncier et le climat suggère que le temps est venu de porter ensemble une nouvelle approche de l’économie.

- Au fil des discussions de la dernière séance est apparue *la nécessité de multiplier des groupes de citoyens au niveau local pour se saisir de ces questions.*

*-*Il faudra veiller*,* en s’appuyant sur la Commission, le Parlement, le Comité des régions et Énergycities que cette problématique est bien prise en compte dans la *Conférence sur le futur de l’Europe* qui a s’ouvrir. Elle doit faire une place significative à l’échange entre les citoyens eux-mêmes. Se saisir dans cette conférence à la fois de l’obligation de résultat et de la possibilité d’y répondre par des quotas individuels négociables comme par l’adoption d’une convention européenne des responsabilités humaines participerait à « refaire de la construction européenne une épopée » et de lui conférer un leadership pour une conception nouvelle de la gestion des biens communs mondiaux et du nouveau droit mondial qui en est le corollaire.

- Des perspectives semblent s’ouvrir pour que *des réseaux de régions de villes et de territoires de statuts différents, comme le Comité des régions, Énergycities ou Climate Chance unissent leurs efforts,* d’une part pour mettre en débat au plan local, dans l’optique proposée par Julie Laernoes, « penser localement, agir globalement » la capacité des territoires à penser et conduire une transition systémique et pour défoncer le double plafond de verre : celui du régime de gouvernance de l’énergie fossile défini au niveau européen et qui constitue, atout ou obstacle, le cadre dans lequel se déploie l’action des collectivités territoriales ; celui de la gouvernance, pour imposer les principes et la pratique d’une réelle gouvernance à multi-niveaux.

1. *ce qui avait valu son limogeage à la ministre de l’écologie Delphine Batho qui avait déclaré en 2013 dans les médias qu’elle s’opposerait à la récupération de la taxe carbone pour financer le CICE.* [↑](#footnote-ref-2)