

Les attentes du Collectif « Osons les territoires ! » à l'égard de l'Europe

Suites du Sommet Climate Chance Europe 2022, à Nantes, 7 et 8 mars 2022

Le cahier de propositions « Osons les territoires ! » souligne la nécessité, voire l'urgence, de réformer un certain nombre de politiques européennes pour mettre l'Union mieux en mesure de relever les défis de notre siècle. L'invasion de l'Ukraine par la Russie, en mettant en lumière le lien profond, celui de notre dépendance aux énergies fossiles de Russie, entre la sécurité militaire de l'ensemble européen et la lutte contre le réchauffement climatique, qui sont les deux menaces principales des prochaines décennies, renforce l'importance de ces propositions.

1. Reconnaître que les territoires, entendus comme l'ensemble des acteurs partageant le même bassin de vie, et les filières mondiales de production combinant l'action de milliers d'acteurs de tous les continents, sont les deux acteurs collectifs essentiels de la transition à conduire vers des sociétés durables.

La promotion de territoires durables implique d'abord de les reconnaître comme les acteurs majeurs de l'innovation et de la transition. Elle implique aussi la nécessité de les rendre capables de jouer ce rôle en dotant chacun d'eux d'une « agence économique territoriale » capable de mesurer l'empreinte écologique totale de la société vivant sur le territoire, de comprendre leur métabolisme, de mobiliser à leur profit le meilleur de l'expérience internationale, d'aider les pouvoirs locaux à élaborer une stratégie systémique de transition. Ce soutien doit devenir *une priorité de la politique régionale et de la réorientation des fonds structurels.*

La promotion de filières durables, la mesure de l'empreinte écologique totale des filières, par exemple grâce à la technique des blockchains, une définition élargie de la responsabilité des acteurs dominants des filières, dans la ligne du devoir de vigilance, doivent être au cœur de la politique économique de l'Union et des traités internationaux de commerce.

2. Faire de la gouvernance à multi-niveaux le fondement de la politique européenne et donner naissance à une Fédération 2.0.

La gouvernance européenne est officiellement au cœur de la politique européenne mais elle se heurte encore à la tradition des directives imposant des règles uniformes, héritée de la nécessité de construire les conditions d'une concurrence loyale au sein du marché unique. Elle doit donc être solennellement réaffirmée et mise en œuvre dans toutes les politiques européennes. C'est le seul moyen de combiner la cohésion d'ensemble de l'Europe et la valorisation de la diversité de ses contextes et de ses traditions, de dépasser le débat qui a stérilisé depuis des décennies la progression de l'UE entre ceux qui redoutent toute nouvelle prérogative de l'UE au détriment de la souveraineté des États et ceux qui pensent qu'il faut faire de l'UE une fédération dotée d'un réel pouvoir politique.

La gouvernance à multi-niveaux conduit à promouvoir pour l'Europe une *Fédération 2.0* : la cohésion d'ensemble passe par l'énoncé et le respect à tous les niveaux, national et infranational, de principes directeurs communs ; la diversité des contextes et des traditions nécessite que chaque ensemble national et infranational puisse traduire ces principes directeurs au mieux de ses réalités.

La situation internationale rend urgente cette Fédération 2.0 appliquée à la défense européenne et à la lutte contre le réchauffement climatique.

Pour la défense, elle implique un commandement intégré, des normes communes relatives au poids des dépenses militaires dans les budgets nationaux et à l'interopérabilité des armements, combinés avec un partage des tâches entre les États membres pour le développement de nouveaux armements, les unités combattantes nationales gardant, au sein de ce commandement intégré, leur langue et leur culture militaire.

Pour la lutte contre le réchauffement climatique, elle implique de fixer à l'échelle européenne un objectif annuel commun de résultat, faisant passer l'empreinte écologique totale de chaque État membre, où que les émissions se produisent, de sa valeur actuelle, variable d'un État membre à l'autre, à 2t d'équivalent CO2 d'ici 2050. Ce qui revient à plafonner les émissions et à abaisser ce plafond d'un pourcentage constant pendant 28 ans, le pourcentage dépendant pour chaque État membre de la situation de départ. Chaque État membre et, au sein de cet État, chaque région et territoire est invité à élaborer une stratégie permettant d'atteindre ce résultat.

La définition par chaque territoire d'une stratégie systémique de transition devrait constituer une obligation commune. Cela implique que l'Union mette en place *une base d'expériences des innovations et des stratégies*, permettant à chaque territoire de se nourrir du meilleur de l'expérience de tous. Les missions du programme URBACT devraient être étendues à cette fonction.

3. Préparer la nouvelle étape du Pacte Vert : des obligations annuelles de résultat pour la réduction de l'empreinte écologique et la mise en place coordonnée de quotas individuels négociables au sein de chaque État membre.

Malgré la priorité politique accordée par l'Union européenne à la lutte contre le réchauffement climatique et la fixation d'un objectif ambitieux de réduction des émissions à l'horizon de 2030, le Pacte Vert actuel ne tiendra pas sa promesse de faire de l'Union le leader mondial de la lutte contre le réchauffement climatique. La dépendance de certains pays européens à l'égard du gaz russe avec ses conséquences dramatiques, l'impuissance de l'Union à assécher les ressources de la Russie pour l'empêcher de poursuivre sa politique d'agression, et l'incapacité de l'Union à redistribuer les ressources énergétiques pour dispenser du gaz russe sert de révélateur au fait que notre modèle économique reste étroitement dépendant de la consommation d'énergie fossile.

Le Pacte Vert fait deux impasses : il ne concerne que les émissions sur le sol européen et non l'empreinte écologique de la société européenne, prenant en compte les émissions « importées » ; il se borne à fixer une obligation de résultat à 2030, suffisamment lointaine pour que personne ne soit tenu responsable de son non-respect. La conséquence du premier choix est que les émissions sont décomposées par type d'acteur, ce qui facilite l'action de tous les lobbies pour amoindrir la portée des décisions, chacun pouvant plaider les conséquences négatives de mesures ambitieuses, qu'il s'agisse de l'extension de la portée des ETS, de la suppression des quotas gratuits ou encore de la taxe carbone aux frontières, conçue comme une égalisation des conditions de concurrence et non comme la réduction de l'empreinte écologique des différentes filières. Les négociations sur la « taxonomie » européenne, sont une bonne illustration de la manière dont le volontarisme initial risque de se perdre dans les sables des négociations sectorielles

Ces impasses ont une autre conséquence plus indirecte mais tout aussi significative : les investissements en faveur de la transition, qu'il s'agisse des investissements des personnes ou des

collectivités, gardent un temps de retour sur investissement important, ce qui oblige ensuite à les encourager par des financements gérés par les États ou par la Commission européenne, au lieu de profiter de taux d'intérêt historiquement bas pour drainer vers la transition les liquidités massives détenues par tous les acteurs financiers en Europe. Or, l'accès aux financements européens implique des coûts de transaction très élevés, manifestés par la lenteur et la lourdeur de l'accès aux financements et par le caractère sectoriel des projets financés, là où l'enjeu est de mobiliser des financements sur une transition systémique.

Il faut donc retourner la situation en fixant *une obligation de résultat annuelle portant sur la réduction dans chaque État membre de l'empreinte écologique*, ce qui se traduira de façon presque certaine à l'adoption par chacun du mécanisme des quotas individuels négociables, seul système satisfaisant aux quatre critères majeurs d'évaluation d'une politique de lutte contre le réchauffement : prendre en considération la totalité de l'empreinte écologique où que se produisent les émissions ; respecter une obligation annuelle de résultat, : être conforme à la justice sociale en répartissant équitablement les efforts de frugalité ; mobiliser tous les acteurs, ce que permettent les quotas en donnant aux consommateurs les leviers pour peser sur la décarbonation de l'ensemble des filières de production et des services publics.

Les plans de relance européen et nationaux doivent de ce fait être mis au service de la transition conçue et conduite par les territoires, en se donnant comme objectif commun cette réduction annuelle de l'empreinte écologique, qui permettra par ailleurs dans de nombreux cas de rapatrier l'activité économique sur le sol européen et de promouvoir des technologies de rupture. Des *contrats de transition* devraient à cette occasion être signés avec les territoires, en leur donnant un délai raisonnable pour élaborer une véritable stratégie multi-acteurs à long terme.

4. Réformer la Politique agricole commune et la politique régionale

PAC et fonds structurels sont les deux budgets les plus importants de l'Union. Aucun d'eux aujourd'hui n'est mis en cohérence avec le nouveau Pacte Vert. Dans les trois cas, c'est au niveau des territoires que la cohérence peut s'établir. Cela suppose que la politique régionale soit mise au service de la généralisation de « *fabriques régionales et locales de transition* »

5. Adopter une Charte européenne des responsabilités humaines et en faire le fondement d'un renouvellement du contrat social

L'Europe est l'héritière du « siècle des Lumières » qui a cherché l'efficacité dans la spécialisation et la séparation. Il n'est pas étonnant que nos crises actuelles, crises de la modernité, soient des crises des relations : entre l'humanité et la biosphère, entre politiques publiques, entre l'économie et le reste des sciences sociales, entre les niveaux de gouvernance, entre les sociétés. La prééminence des droits humains individuels sur toutes les autres considérations éthiques participe de cette séparation, désarmant la société et compromettant la cohésion sociale. Il est urgent tant au plan éthique qu'au plan juridique de réhabiliter ce qui fait le fondement de toute communauté : *la responsabilité* qui signifie pour chacun et pour chaque acteur d'être comptable de l'impact de ses actes sur les autres membres, humains ou non humains de la communauté.

En adoptant une *Charte européenne des responsabilités humaines*, complément indispensable de la Convention européenne des droits de l'homme, l'Union jettera les bases d'un nouveau droit européen reflétant la réalité de nos interdépendances, nous mettra en situation de gérer nos biens

communs et sera *le fondement d'un nouveau contrat social* entre les entreprises, les institutions financières, les universités, les centres de recherche et le reste de la société.

6. Contribuer à la construction d'une communauté de destin à l'échelle européenne et à l'échelle mondiale

A l'échelle européenne

La construction européenne s'est fondée sur l'unification du marché, solution de recours après le rejet en 1954 de la Communauté européenne de défense. Cette stratégie a été efficace mais, le commerce mondial s'étant lui-même unifié, l'Union est devenue le ventre mou de la globalisation économique et un nain politique. La difficulté de renforcer l'Union a une cause profonde : *marché unique, monnaie commune, statut de citoyen européen ne suffisent pas à faire naître la conscience d'une communauté de destin, à faire émerger un « peuple européen »*. Pour cela, il faut que les citoyens européens s'expliquent entre eux sur leurs valeurs, leur vision du monde, leurs priorités, leurs peurs, leurs espérances. La Conférence sur le futur de l'Europe, dont l'ambition s'est trouvée rognée par la pandémie de covid 19 puis par la situation internationale, ne permettra pas de le faire.

Il faut donc relancer l'idée d'un *processus instituant citoyen à l'échelle de l'Union*, fondé sur les méthodes de la démocratie délibérative en concevant un processus à deux niveaux, régional puis européen. Au niveau des villes et des régions, pour rompre avec l'idée « d'intérêts nationaux » et surmonter la crainte des États de voir se dissoudre dans l'Europe leur propre identité, des panels de citoyens devraient travailler pendant six mois autour de deux questions essentielles : quels sont les défis communs du monde au 21^e siècle ? et quelle réponse l'Europe est-elle capable d'y apporter. Puis, seconde étape, une Assemblée citoyenne européenne de 1000 citoyens délégués par les panels locaux mettra en commun les réflexions et les propositions.

A l'échelle mondiale

La situation actuelle est celle d'une *communauté de destin de fait*, comme l'illustre la multiplication des catastrophes climatiques, l'érosion de la biodiversité, l'acidification des océans, demain une possible inversion du Gulf Stream... Mais c'est une communauté qui ne se vit pas comme une communauté, car il lui manque trois ingrédients majeurs : la conviction que les destins sont irrévocablement liés ; l'adhésion à des valeurs communes ; la responsabilité de chacun des membres de la communauté à l'égard des autres membres. Ce qu'illustre l'absence d'un droit mondial de la responsabilité ; il n'existe qu'un droit international régissant plus ou moins les relations entre les États. Sans surprise, il n'y a aucun droit régissant les biens communs mondiaux et s'appliquant à tous les acteurs publics et privés.

L'agression de l'Ukraine par la Russie illustre une autre dimension de l'absence d'une communauté de destin réellement perçue et vécue par tous. L'Union doit combattre le régime de Vladimir Poutine en évitant de renforcer le sentiment du peuple russe d'être incompris dans sa nature et ses aspirations. De même, les positions adoptées par la Chine, l'Inde, de nombreux pays africains face à l'agression de l'Ukraine par l'armée russe rappellent que de nombreux peuples entretiennent leurs ressentiments à l'égard d'un bloc occidental qui a été impérialiste. C'est l'illustration du fait que le dialogue d'État à État, selon des modalités diplomatiques traditionnelles, ne permet pas de construire une véritable communauté de destin et d'inventer des modes de régulation mondiale à la hauteur de nos défis communs. D'où l'importance dans tous ces cas de construire de nouvelles formes de dialogue « de société à société » permettant de dépasser les ressentiments hérités de

l'histoire, de casser l'idée d'intérêts nationaux antagonistes, d'inventer des réponses communes et équitables face à des défis communs.

7. Revivifier la démocratie en promouvant la démocratie délibérative à tous les étages

La démocratie délibérative est une des réponses possibles à la crise de la démocratie représentative : en construisant une parole collective citoyenne ; en mettant l'accent sur la représentativité sociologique des participants ; en redonnant à la délibération, trop souvent remplacée aujourd'hui par des débats plus proches du combat de boxe que de l'échange serein des points de vue, toute sa valeur : en donnant la priorité à la construction de consensus plutôt qu'à la mise en scène des dissensus ; en s'assurant que les grands et petits défis de nos sociétés sont rendus intelligibles à tous faute de quoi l'idée même de démocratie est vidée de son sens. A ce titre, la démocratie délibérative représente une rupture réelle avec les méthodes dite participatives du passé, trop souvent réduites à une consultation des citoyens. Mais, précisément parce que c'est un ultime remède à la crise de la démocratie, il faut s'assurer qu'il est utilisé à bon escient, que les méthodes sont adéquates à son objet, que les moyens et la durée consacrés aux conventions citoyennes sont à la hauteur des enjeux et qu'on ne projette pas sur les résultats des attentes inconsidérées.

On dispose aujourd'hui d'un vaste panorama de conventions citoyennes à trois échelles : territoriale ; nationale ; européenne. Ce vaste ensemble permet de confronter les portées et limites de chaque exercice, pour en déduire des principes directeurs communs selon le principe de *subsidiarité active*, dotant les sociétés de l'Union de capacités et savoirs faire nouveaux au service de la démocratie. Ces principes peuvent concerner :

- a) la cohérence entre la durée (et les moyens mis en œuvre) et les objectifs poursuivis.
- b) la reconnaissance que la démocratie a un coût qu'il faut assumer.
- c) la nature du mandat, qui est décisive.
- d) le système d'information mis à disposition des membres des conventions citoyennes, pour permettre une pluralité de points de vue et des manières d'aborder la question.
- e) au-delà des participants aux panels de citoyens, les exercices de démocratie délibérative doivent être l'occasion de faire participer l'ensemble de la société à la réflexion.
- f) le processus de délibération ne doit pas être linéaire mais itératif.
- g) les processus mixtes de délibération associant citoyens tirés au sort et experts méritent d'être encouragés.

L'Union européenne peut jouer un rôle décisif pour revivifier la démocratie :

- en créant un système rigoureux d'échange d'expériences permettant de rendre compte des enseignements de chaque convention citoyenne et d'en tirer un savoir-faire collectif à disposition de tous ;
- en profitant de la multiplication des conventions citoyennes locales pour les transformer en des conventions citoyennes européennes à deux niveaux, local et européen ;
- en appuyant financièrement les conventions citoyennes locales portant sur des sujets d'intérêt pour l'ensemble des Européens ;
- en combinant les apports des uns et des autres pour créer des plateformes d'information nourries de points de vue contradictoires sur un certain nombre de grandes préoccupations communes.

→ euradio.fr a réalisé à Nantes un entretien avec Pierre Calame sur l'irresponsabilité des sociétés face au changement climatique. A écouter [ici](#).