

Lutte contre le réchauffement climatique : des obligations de moyens à une obligation de résultat. Quelles solutions?

Synthèse des Assises du climat. Février, Avril 2021

Table des matières

Des obligations de moyens à une obligation de résultat.....	1
A) En quoi consiste la responsabilité de nos sociétés vis à vis du climat et comment l’assumer?.....	2
A.1) La responsabilité principale découle de notre niveau de vie.....	3
A.2) Nous devons réduire notre empreinte écologique à 2 tonnes d’équivalent CO2 par habitant de l’UE et par an d’ici 2050.....	3
A.3) Cette obligation de résultat doit avoir une traduction juridique.....	5
A.4) Le bon niveau politique auquel définir notre obligation de résultat est l’Union Européenne.....	5
A.5) Pour assumer un leadership dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique l’Union européenne doit s’imposer cette obligation de résultat et promouvoir une mondialisation de la responsabilité.....	6
A.6) Plusieurs échéances nationales, européennes et mondiales seront décisives dans l’année.....	6
A.7) Seule une gouvernance à multi-niveaux permettra de coordonner les efforts.....	7
A.8) La réduction de l’empreinte écologique passe par l’émergence de filières durables et équitables.....	7
A.9) La mise en œuvre de l’obligation de résultat impliquera de réviser les a priori de notre doctrine économique.....	8
B) Quelles sont les solutions envisageables ?.....	8
B.1) Plafonnement et obligation de résultat.....	10
B.2) Prise en compte de l’ensemble de l’empreinte écologique.....	11
B.3) Justice sociale et découplage.....	11
B.4) Mobilisation de tous les acteurs.....	13
C) En guise de conclusion provisoire : les premières suites à donner aux Assises.....	15

Des obligations de moyens à une obligation de résultat

Trente ans que les scientifiques nous disent qu’on court à la catastrophe. Trente ans que se multiplient les lois, les scénarios, les réglementations, les déclarations en fanfare. Que l’on se fixe des objectifs suffisamment lointains pour qu’aucun dirigeant politique n’en assume vraiment la responsabilité. Trente ans que l’on constate après coup que la politique mise en œuvre a été très en deçà des nécessités et des objectifs affichés. Ca suffit.

Il est temps de changer de braquet. Temps d’assumer une obligation de résultat, dont on puisse vérifier le respect année après année. Les occasions en 2021 d’en débattre ne manquent pas : préparation du nouveau Pacte Vert et de la loi climat au niveau européen ; mise en débat de la loi climat et résilience en France ; conférence sur le futur de l’Europe où les citoyens auront la parole ; relance du dialogue international avec le retour des États-Unis dans l’Accord de Paris. Encore faut-il que les propositions sur la table soient à la

hauteur de l'ambition. C'est l'objet du cycle de neuf débats organisés en France par un petit groupe de bénévoles, indépendant des institutions, en vue de préciser, avec la contribution de plus de 70 intervenants prestigieux, les termes du débat, l'état des initiatives, les différentes manières de satisfaire à l'obligation de résultat. Et de se demander, au-delà de propositions théoriques, comment et à quelles conditions les citoyens eux-mêmes en assumeront la coresponsabilité et la mise en œuvre.

Au fil des séances, la question initiale s'est subdivisée en deux :

- **en quoi consiste la responsabilité de nos sociétés vis à vis du climat et comment l'assumer?** Comment se mesure-t-elle ? comment se traduit-elle juridiquement, comptablement et politiquement ? à quels niveaux de gouvernance la porter ? Avec quels acteurs ? Cette question a été principalement traitée au cours 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 ? Cette question a été principalement traitée aux séances 4, 5, 6, 7

La séance 9, séance finale, a permis de dégager les leçons politiques des Assises et d'identifier les suites à donner à cet exercice nouveau de démocratie. Il a permis, en deux mois, de poser les bonnes questions, d'identifier les alternatives, de confronter les points de vue et de déplacer radicalement la problématique, en sortant des ornières où elle est embourbée depuis trente ans, montrant au passage que si confinement et réseaux sociaux sont une menace à la démocratie on peut tout autant en tirer avantage pour revivifier la démocratie.

La présente synthèse ne suit pas l'ordre des séances mais reprend les thèmes abordés en les classant en fonction des deux questions principales, celle de la nature des responsabilités et celle des solutions à envisager. Le lecteur qui le souhaite pourra trouver sur le site www.assisesduclimat.fr ou sur le site www.citego.org les enseignements tirés de chaque séance ainsi que l'enregistrement intégral des séances de deux heures et le résumé vidéo d'une vingtaine de minutes pour chaque séance.

A) En quoi consiste la responsabilité de nos sociétés vis à vis du climat et comment l'assumer?

Neuf thèses se sont dégagées que nous allons passer en revue :

1. *La responsabilité principale découle de notre niveau de vie et se traduit par l'empreinte écologique de la société, où que les émissions 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 mais à condition de surmonter un certain nombre d'obstacles majeurs qui demeurent malgré la volonté politique de faire de la lutte contre le réchauffement une priorité de l'Union ;*
5. *Pour assumer un leadership dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique l'Union européenne 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 ;*
9. *La mise en œuvre de l'obligation de résultat impliquera de réviser les a priori de notre doctrine économique.*

A.1) La responsabilité principale découle de notre niveau de vie

Les données de base sont simples. Nos sociétés ont vis-à-vis du climat trois responsabilités, une majeure et deux mineures. Responsabilité majeure : réduire de 80 % d'ici 2050 notre empreinte écologique, c'est-à-dire les émissions de gaz à effet de serre résultant de notre mode de vie et de notre consommation. *Où que ces émissions aient été produites, sur notre sol, sur le sol européen ou ailleurs. Et concernant les trois principaux gaz à effet de serre : le dioxyde de carbone (CO2), le méthane (CH4), le protoxyde d'azote (N2O). Méthane et protoxyde d'azote sont moins connus et émis en beaucoup plus petite quantité que le dioxyde de carbone mais ne peuvent être négligés en raison de leur très fort potentiel d'effet de serre.*

Pour situer les idées : l'empreinte écologique de la France est estimée en 2020 à 10 tonnes d'équivalent CO2 par habitant et par an. Malgré tous les discours elle ne s'est pas réduite significativement depuis 1990. *Pour respecter nos engagements internationaux nous devons réduire cette empreinte de 80 % en trente ans pour aboutir à une empreinte de 2 tonnes par an et par habitant.* Ce qui implique un bouleversement radical de notre modèle de développement économique et de nos systèmes de production, de nos sources d'énergie, des modes de vie et même de l'administration et des services publics (qui émettent à eux seuls aujourd'hui environ 1,5 tonnes par habitant et par an, soit les 3/4 de ce que devrait être notre empreinte en 2050!).

La majorité (54%) des émissions de dioxyde de carbone, de méthane et de protoxyde d'azote associées à notre mode de vie, sont émises en dehors du périmètre de l'Union Européenne. Les émissions directes des ménages, essentiellement chauffage du logement et carburant pour les déplacements, qui souvent focalisent l'attention, ne représentent en réalité que moins de 20 % de notre empreinte écologique. *L'essentiel vient des biens et services intermédiaires achetés par nos entreprises en dehors de l'Europe, transformés en produits finis et vendus sur le sol européen.* Il faut également y inclure les effets significatifs de notre modèle d'agriculture et d'alimentation qui, avec l'élevage intensif, les engrais, la déforestation représente 1/4 de l'empreinte écologique.

A.2) Nous devons réduire notre empreinte écologique à 2 tonnes d'équivalent CO2 par habitant de l'UE et par an d'ici 2050

Respecter une obligation de résultat et la rendre annuelle signifie concrètement : que l'empreinte écologique est plafonnée ; que ce plafond décroît de 5 ou 6 % par an dans le cas de la France : une rupture totale par rapport au rythme observé jusqu'à présent. Ce plafonnement signifie en clair : rationnement des émissions ; affirmation de leur rareté, non à cause de la limitation des ressources comme on l'imaginait il y a trente ans mais à cause des conséquences des rejets. Assumer nos responsabilités collectives signifie donc avant tout reconnaître ce rationnement et définir les règles de répartition de la rareté entre tous les acteurs.

A cette responsabilité principale s'en ajoutent deux autres, subsidiaires : veiller à ce que l'énergie incorporée dans les biens et services que nous exportons ait une empreinte écologique elle-même réduite et s'interdire que nos investissements à l'étranger contribuent à l'augmentation des émissions.

Les empreintes écologiques des différents pays européens sont très différentes les unes des autres avec une moyenne légèrement supérieure à celle de la France, allant de 5 t pour la Roumanie à 25 pour le

Luxembourg. Le principe de l'obligation de résultat est que chacun part d'où il en est pour se retrouver à 2t en 2050 : donc avec un rythme annuel de réduction en Roumanie très inférieur à celui du Luxembourg.

Pourquoi le problème n'a-t-il pas été posé dans ces termes depuis trente ans ?

Il y a à cela quatre raisons essentielles :

- a) *La « communauté internationale » telle qu'elle fonctionne aujourd'hui est en fait une assemblée de chefs d'États tous jaloux de leur souveraineté.* Dans les négociations internationales, y compris l'Accord de Paris, *ce n'est donc pas l'empreinte écologique des sociétés qui est prise en compte mais ce que l'on appelle les « émissions territoriales », les émissions sur notre sol français et européen.* Ce choix a des conséquences considérables. Tout d'abord, il permet de fermer les yeux sur le fait qu'au cours des dernières décennies la réduction des émissions territoriales dans nos pays a résulté beaucoup moins d'efforts de sobriété ou de progrès de l'efficacité énergétique (des logements, des voitures, des systèmes de production, etc..) que de la délocalisation hors d'Europe de toutes les activités économiques très grandes émettrices de gaz à effet de serre. C'est ainsi que les pays présumés vertueux, comme la Suède ou le Danemark, ont une empreinte écologique réelle par habitant supérieure à celle de la France.
- b) *En privilégiant les émissions sur notre sol, nous nous sommes dispensés d'une connaissance fine des émissions « importées »* c'est-à-dire incorporées dans les biens et services que nous consommons. D'ailleurs l'estimation actuelle de l'empreinte écologique est forfaitaire, c'est une moyenne mais les entreprises qui sont au cœur des biens et services importés n'ont pas le devoir et ne se sentent pas la responsabilité de totaliser les émissions tout au long de la filière.
- c) *Le droit international et, jusqu'à une date récente les droits européen et nationaux sont très en retard sur la réalité de nos interdépendances.* Le droit international s'applique aux relations entre États, non aux grandes entreprises. La responsabilité se déduit de la concurrence entre les droits des uns et des autres, *sans s'étendre à la responsabilité à l'égard du bien commun mondial que constitue le climat.* Jusqu'à présent les États et les dirigeants politiques n'ont pas eu leur responsabilité engagée par une obligation de résultat : les objectifs sont fixés à 10 ou 20 ans, en démocratie plus personne n'est responsable au moment où l'on constate qu'ils n'ont pas été atteints.
- d) *Vis-à-vis des interdépendances mondiales, trois voiles opaques nous masquent aujourd'hui la réalité :* le voile de la *souveraineté* qui nous interdit d'aller voir ce qu'il se passe ailleurs ; le voile *juridique*, qui limite la responsabilité des entreprises à leur objet social et les dédouane de toute responsabilité vis-à-vis des comportements des innombrables fournisseurs et sous-traitants constituant ensemble les filières mondiales ; le voile *comptable*, qui dit tout des flux financiers et rien des émissions.

Face à l'urgence de remédier à cette situation, les initiatives restent timides : la condamnation fin 2020, par le Conseil d'État, de l'État français pour « inaction climatique », le mettant en demeure d'assumer une obligation de résultat année après année ; la loi française sur le devoir de vigilance, bientôt étendue à l'échelle européenne, qui fait devoir aux entreprises, dans une mesure encore limitée, d'assumer les comportements de leurs sous-traitants et fournisseurs.

Ne s'intéresser qu'aux émissions sur le sol national ou européen induit les modes d'action

Cet aspect est en général passé sous silence mais il est essentiel dans le choix d'une stratégie de lutte contre le réchauffement climatique: *on s'intéresse aux acteurs qui sont à la source directe des émissions* : les ménages ; les entreprises, les administrations. Et, de ce fait, les politiques sont presque toujours déclinées par acteur : les ménages, par exemple avec la question de l'isolation thermique des logements ou la gestion de la mobilité ; les entreprises agricoles et industrielles avec les émissions au cours du processus de production et de distribution ; les administrations, d'ailleurs souvent passées sous silence. Si, au contraire, on veut assumer

notre responsabilité réelle, vis-à-vis de notre empreinte écologique, *il faut aller directement à ce que l'on pourrait appeler les utilisateurs ou les bénéficiaires finaux qui sont les ménages eux-mêmes*. Ce sont eux qui consomment les biens et services, eux qui bénéficient des services publics. Cela crée une immense différence : dans le choix des stratégies ; dans la manière dont les citoyens sont impliqués dans leur définition et leur mise en œuvre. Quand on s'intéresse séparément aux acteurs, l'action en direction des entreprises et des administrations est très lointaine pour les simples citoyens. Au contraire, s'ils sont considérés comme les utilisateurs finaux, c'est entre eux que sera réparti le rationnement des gaz à effet de serre, ce sont leurs décisions de consommation ou leur attitude vis-à-vis des services publics qui provoqueront les transformations du système productif et de la gouvernance.

A.3) Cette obligation de résultat doit avoir une traduction juridique

Notre conception actuelle de la responsabilité, tant au plan éthique qu'au plan juridique repose sur une conception de la responsabilité limitée. Elle fait peu de place à l'idée de co-responsabilité et pas de place du tout à la co-responsabilité à l'égard d'un commun mondial comme le climat. Or *cette addition de responsabilités limitées conduit en pratique à des sociétés à irresponsabilité illimitée*, notamment à l'égard du climat. En pratique cela revient à vouloir préserver les biens communs mondiaux avec pour seule référence éthique les droits humains, obligeant à des contorsions sans fin pour faire reposer la protection de la planète sur la concurrence entre les droits des uns et des autres, le droit des générations futures ou le droit des enfants. Cela ne permet pas de faire assumer par chaque acteur, à commencer par les plus puissants, dirigeants des Etats, de l'économie ou de la finance, sa part de responsabilité dans la sauvegarde du bien commun.

A défi planétaire, éthique et droit également planétaires. L'éthique commune est celle de la responsabilité, la nécessité de rendre compte de nos actes les uns vis à vis des autres, et le droit commun devra être bien différent du droit international actuel qui ne régit que les relations entre États. *L'Union Européenne, qui souhaite devenir le champion mondial de la cause du climat, a l'occasion de faire ses preuves en adoptant une Convention européenne des responsabilités humaines ou une Charte des droits et devoirs de l'humanité*, et en étendant en conséquence les compétences de la Cour Européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Car les écocides irréversibles, ne résultent pas d'actes isolés mais sont le fruit de l'irresponsabilité de tous.

A.4) Le bon niveau politique auquel définir notre obligation de résultat est l'Union Européenne

Quelles que soient les solutions envisagées, *l'Union Européenne s'impose comme le niveau le plus naturel* et, ce, pour deux raisons majeures :

- le marché unique en est la colonne vertébrale et il est de ce fait difficile soit de fonctionner avec des prix du carbone différents d'un État membre à l'autre soit de fixer des quotas individuels dans un pays alors qu'il y a totale liberté d'achat de l'autre côté de la frontière ;
- quel que soit le dispositif retenu, plus il se généralise à l'échelle internationale et moins apparaissent des effets pervers tels que marché noir et délocalisations. Or l'Union Européenne, en adoptant une obligation de résultat, est en mesure de faire école ou, si elle n'y parvient pas, de gérer efficacement les flux traversant sa frontière ; ce n'est pas le cas pour un Etat membre qui ferait cavalier seul.

Sans rentrer pour l'instant dans le détail, les différentes familles de solutions ne sont pas, dans le rapport à l'Europe, logées à la même enseigne. L'action par le signal prix suppose une réforme globale de la fiscalité faute de quoi le système est socialement inacceptable. Oui, mais la compétence fiscale est nationale ! La conciliation est plus simple pour la troisième famille, celle des quotas individuels, car dans l'optique d'une obligation de résultat fixée au niveau européen, elle se décline par pays, chacun alors étant invité à mettre en place son propre système de quotas, probablement avec une instance de régulation indépendante au niveau européen qui garantisse la stabilité du système face à l'assaut des lobbies en tous genres.

A.5) Pour assumer un leadership dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique l'Union européenne doit s'imposer cette obligation de résultat et promouvoir une mondialisation de la responsabilité

L'élection de Joe Biden aux USA redonne des couleurs au dialogue international sur la lutte contre le réchauffement climatique. Quelle sera la position de l'Union Européenne dans ce dialogue ? Elle a souvent affiché son désir d'apparaître en pointe sur ces questions mais dans les faits elle se trouve entravée pour deux raisons. Tout d'abord, elle hésite entre fixer un prix élevé du carbone et préserver la compétitivité des industries européennes à fortes émissions carbonées et de son agriculture, elle-même fort émettrice en gaz à effet de serre (méthane, protoxyde d'azote) : la décision récente de maintenir, dans le cadre de l'extension des ETS, des quotas gratuits pour certains secteurs industriels la met en très mauvaise position pour justifier des « ajustements carbone aux frontières », expression pudique pour taxer le carbone émis par les biens importés pour rééquilibrer les conditions de concurrence. Ensuite, le fait de se concentrer sur les émissions sur le sol européen rend peu crédible sa position internationale puisque l'essentiel des réductions d'émissions européennes à ce jour résulte de la délocalisation hors d'Europe des grandes industries émettrices. Une autre approche, par l'empreinte écologique et la volonté d'assumer une obligation de résultat redonnerait de la crédibilité à l'Union européenne.

De même, à bien commun mondial droit mondial de la responsabilité . Comment contribuer à le faire émerger ? l'adoption par l'Union d'une Convention européenne sur les responsabilités humaines rendrait crédible un plaidoyer en faveur de l'adoption d'une Déclaration universelle des responsabilités humaines, pour fonder ce que Mireille Delmas Marty appelle « un jus commune universalisable » : les fondements communs d'un droit mondial avec ses déclinaisons dans les systèmes juridiques régionaux et nationaux.

A.6) Plusieurs échéances nationales, européennes et mondiales seront décisives dans l'année

Au plan français la première échéance, sans doute déjà compromise, est le débat sur la loi « Climat et résilience ». Le mandat de la Convention Citoyenne sur le Climat (CCC) a exclu d'entrée de jeu la prise en compte de l'ensemble de l'empreinte écologique et les efforts de certains membres du panel de citoyens pour introduire un mécanisme d'ensemble garantissant une obligation de résultat ont été disqualifiés par les experts nommés par les organisateurs des débats. De sorte que le débat actuel qui porte sur l'ampleur des mesures préconisées par la Convention qui seront reprises dans la loi se trompe de combat : sans réorientation majeure prenant en compte les réflexions et propositions des Assises ce sera un coup d'épée dans l'eau d'autant plus que les objectifs assignés par le gouvernement à la Convention sont en retrait des objectifs définis au niveau européen.

Au plan européen, le nouveau Pacte Vert, malgré son ambition affichée, ne prend en compte dans ses objectifs ni l'empreinte écologique totale ni les conditions dans lesquelles les Etats membres seront tenus à une obligation de résultat. On reste dans la logique des obligations de moyens. L'enjeu est maintenant de nourrir la Conférence sur le futur de l'Europe, et en particulier le volet de la Conférence impliquant un dialogue citoyen, avec les travaux des Assises.

Au plan mondial, le Sommet du Jour du Climat convoqué par Joe Biden les 22 et 23 avril sera l'occasion de réaffirmer les objectifs de l'Accord de Paris mais la schizophrénie demeure entre l'objectif de tenir entre 1,5 et 2° de réchauffement et la somme des engagements volontaires, non contraignants, sans sanction juridique, qui mettent sur une trajectoire probable de +3,5 °. Par contre, le dialogue international va se trouver relancé et il faudra trouver les moyens d'injecter dans ce dialogue, avec d'autres réseaux de la société civile, les réflexions et propositions des Assises.

A toutes les échelles, il semble qu'on entretient encore l'illusion que la division par cinq de notre empreinte écologique se fera sans douleur, sans remise en cause radicale de nos modes de vie et de nos modèles techniques et économiques. Les responsables politiques continuent à laisser entendre qu'il suffira de créer des sources d'énergie renouvelable, riches en emplois, pour créer une économie durable. On continue à

« faire comme si ». Une obligation de résultat imposant la réduction du plafond annuel d'émissions de gaz à effet de serre mettrait dirigeants et sociétés au pied du mur et c'est bien la raison profonde de la réticence à l'égard de ce qui est de simple bon sens.

A.7) Seule une gouvernance à multi-niveaux permettra de coordonner les efforts

Quelle que soit la solution envisagée pour parvenir à une obligation de résultat, deux acteurs collectifs s'imposent comme espace de coordination : les *territoires*, entendus comme l'ensemble de la société qui partage un même espace de vie, assurent la cohérence « horizontale » de la société ; les *filières*, entendues comme l'ensemble des entités économiques qui collaborent au sein des filières mondiales de production, assurent la cohérence « verticale ». Pour que ces deux acteurs pivot de la transition assument pleinement leur rôle, ce qui n'est pas le cas actuellement, des conditions nouvelles sont à remplir.

Les « territoires », régions, villes, sont à l'échelle européenne et mondiale en avance sur les Etats en matière de conception et conduite de la transition vers des sociétés durables. Mais, en réalité leur action demeure entravée : l'essentiel de l'empreinte écologique de la société vivant sur un territoire est « importée », associée au mode de vie et à des modes de production sur lesquels les responsables territoriaux n'ont guère de prise. L'action territoriale se limite aux émissions directes sur le territoire, comme l'empreinte écologique des collectivités territoriales elles mêmes ou le logement et la mobilité des ménages ce qui est respectable mais représente au mieux un quart de l'empreinte écologique de la société.

Facteur aggravant, dans la plupart des pays les dirigeants des Etats sous estiment les potentialités de l'action territoriale et se préoccupent peu de coordonner leurs actions avec celles des dirigeants locaux. Or, sans coordination entre les niveaux de gouvernance, de l'Europe au niveau le plus local, ne serait-ce à court terme qu'avec la mise en œuvre conjointe des plans de relance européens et français, l'action territoriale se heurtera à un plafond de verre. *Il est donc indispensable, pour que les territoires mobilisent toutes leurs potentialités, d'une part qu'une obligation de résultat et les mécanismes susceptibles de la rendre effective soient fixés au niveau européen et national, d'autre part que soient adoptés les principes et pratiques d'une gouvernance à multi-niveaux.*

Plusieurs facteurs font des territoires les acteurs centraux de la mise en œuvre d'une obligation de résultat. C'est, en premier lieu, un espace de construction d'un consensus entre les différents acteurs, politiques, économiques et sociaux. C'est, ensuite un espace où l'on peut sortir de l'approche en silo typique de l'action publique classique. C'est, enfin, un espace où accompagner, stimuler les initiatives citoyennes, car, comme dit le maire de Le Mené, « une marmite bout par sa base et pas par son couvercle ». Et les collectivités territoriales, tant au niveau européen que français, ont tissé des réseaux qui pourraient être mieux structurés pour former de vastes communautés apprenantes faisant circuler les expériences.

Il n'en reste pas moins qu'il y a, au niveau territorial et chez les citoyens eux mêmes, un fort déficit de connaissances. Tant pour les citoyens que pour les collectivités, l'empreinte écologique et l'obligation de résultat sont des espaces d'investissement nouveau. Il faudra dans les mois et années à venir *multiplier des groupes de citoyens au niveau local pour se saisir de ces questions* et permettre effectivement de « penser localement et agir globalement », à rebours du slogan adopté en 1992 « penser globalement, agir localement », en utilisant les réseaux de territoires, villes et régions comme espaces de mutualisation des réflexions locales à porter au niveau national et européen.

A.8) La réduction de l'empreinte écologique passe par l'émergence de filières durables et équitables

Ce sont les émissions de gaz à effet de serre tout au long des filières de production et du cycle de vie des produits qui déterminent l'empreinte écologique liée à notre mode de vie. Connaître et prendre en compte ces émissions est décisif, quelle que soit la solution choisie pour atteindre une obligation de résultat.

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. Cette évaluation entre progressivement dans les bilans comptables mais ce n'est qu'un premier pas et il faudra en venir à une réforme beaucoup plus profonde des normes comptables. Plusieurs projets sont sur la table à ce sujet, visant à prendre en compte au même titre capital financier, capital naturel et capital humain.

Pour l'instant, les émissions des filières sont des émissions moyennes. *Il faudra en venir à une évaluation réelle* car pour un produit donné l'empreinte peut varier dans des proportions considérables selon le mode de production. C'est particulièrement vrai pour la filière agroalimentaire : contrairement à ce que l'on croit parfois, les modalités de production agricole sont bien plus importantes que les coûts de transport. Comme le dit de manière imagée Bruno Parmentier, réduire l'empreinte écologique associée à l'alimentation consiste d'abord à passer « du bœuf à la carotte à la carotte au bœuf », en réduisant la quantité de viande consommée chaque jour, mais consiste aussi et surtout à se demander comment ont été produites les carottes, comment ont été élevés les boeufs : d'un mode d'agriculture à un autre, c'est un facteur de 1 à 10 qui est en cause en terme de réchauffement.

Cette traçabilité est-elle une utopie ? Bernard Soulage montre que non en faisant le parallèle avec la TVA qui, en raison de sa simplicité, créée en France en 1948 a depuis gagné le monde entier : il faut à chaque étape de la production « enregistrer le carbone ajouté comme on enregistre la valeur ajoutée ». Et c'est la première étape vers une évaluation de l'ensemble des impacts sociaux et environnementaux des filières pour aller, par le biais de forums réunissant l'ensemble des acteurs, vers des contrats de filière durable.

A.9) La mise en œuvre de l'obligation de résultat impliquera de réviser les a priori de notre doctrine économique

L'obligation de résultat en matière d'empreinte écologique fixe un plafond d'émissions de gaz à effet de serre, lié non à la rareté de la ressource mais aux limites d'émissions dans l'atmosphère. C'est donc un exemple de gestion du rationnement qui invite à 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. Il faut 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. Climat et terre, deux biens communs qui imposent une gestion collective de la rareté et conduisent à inventer les régimes de gouvernance les mieux appropriés.

B) Quelles sont les solutions envisageables ?

Trois familles de solutions

Les débats des Assises ont montré qu'il y avait en gros trois familles de solutions, avec différentes combinaisons possibles entre elles mais chacune ayant sa logique propre.

Première famille, le « signal prix ». C'est la solution « naturelle » pour les économistes classiques. Si on veut réduire l'empreinte écologique, donc la demande de produits dont l'empreinte écologique est élevée, il faut augmenter le prix des émissions évaluées en équivalent CO₂, si possible à un rythme annuel prévisible sur dix, vingt ou trente ans. Cette augmentation massive et prévisible des prix aura plusieurs vertus : les

ménages ne pourront plus s'offrir des biens et services d'empreinte écologique élevée, qui deviendront trop coûteux ; des efforts de recherche développement massifs seront menés pour trouver des alternatives techniques aux énergies fossiles ; les entreprises peu efficaces en matière d'émissions ne seront plus concurrentielles. Débattue depuis plusieurs décennies, cette stratégie s'est heurtée à de nombreuses résistances ou a révélé des effets pervers : croissance des inégalités sociales ; délocalisation des activités industrielles.

Seconde famille, la combinaison de stratégies « sectorielles ». On passe en revue les émissions de chaque acteur et on cherche par une combinaison d'investissements, d'innovations, de prises de conscience, de réglementation, à réduire les émissions sur la base de scénarios techniques pluriannuels qui montrent « tout ce qu'il serait possible de faire ». Ce sont ces stratégies qui sont dominantes depuis trente ans. Dans la pratique, elles n'ont jamais été à la hauteur des résultats escomptés. Le nouveau Pacte Vert européen, les propositions en France de la Convention Citoyenne sur le Climat, la loi « Climat et résilience » qui en est issue et, plus anciennement, les stratégies « bas carbone » appartiennent tous à cette famille. La question principale que l'on se pose à leur sujet : si depuis trente ans elles sont incapables d'atteindre les résultats escomptés, qu'est-ce qui fait penser que cette fois elles réussiraient ?

Troisième famille, c'est celle qui part frontalement de la question de **l'empreinte écologique** et de l'exigence de rationnement : *des quotas individuels d'équivalents CO2* sont alloués annuellement à chaque citoyen et le quota se réduit d'année en année de 5 à 6 %. Ce sont alors les citoyens qui prennent les commandes du navire et qui, par la nécessité où ils sont que l'empreinte écologique cumulée de leur consommation n'exécède par leur quota, influenceront directement, par leur vote et par leurs choix de consommation, les stratégies des entreprises, des États et des collectivités territoriales, y compris l'effort d'innovation technique. Cette solution, qui implique de rompre avec plusieurs des dogmes de l'économie classique, n'a jamais été réellement mise en œuvre.

Quatre critères pour comparer les trois familles de solutions

Les familles ne s'excluent pas mutuellement. En particulier la deuxième famille peut être mise au service du signal prix ou au service des quotas. La grande différence par rapport à ce qui se passe jusqu'à présent c'est que, soit avec le signal prix soit avec les quotas, il existe un mécanisme global, une obligation de résultat annuel, *qui exerce une pression constante en direction des transformations de l'économie et des services publics.*

Quatre critères principaux ont été retenus pour comparer les différentes solutions :

1. Y-a-t-il *véritablement* obligation de résultat et à quelle échelle géographique ? le rationnement des émissions de gaz à effet de serre est-il effectivement assumé ?
2. Est-ce bien *l'empreinte écologique totale* de la société qui est prise en compte ?
3. L'exigence de *justice sociale* est-elle respectée ? Sans cela, dans le contexte actuel de croissance des inégalités, les sacrifices demandés à la société pour préserver le climat et les conditions de vie des générations futures ne seront pas acceptés. Les solutions permettent-elles un réel *découplage* entre le développement du bien-être de tous et les émissions de gaz à effet de serre ?
4. *Comment tous les acteurs, à commencer par les citoyens, se trouvent-ils mobilisés*, dans un vaste effort collectif de transformation de l'économie et de la société ? On a connu de telles transformations extrêmement rapides de l'appareil productif et de la gestion des finances publiques lorsque la survie à court terme de la société était en jeu, par exemple lors de la seconde guerre mondiale ou, de façon moins dramatique, lors des crises financières ou de la pandémie. Un sursaut analogue est-il envisageable quand il s'agit de sacrifier les routines, les avantages acquis, le niveau de vie, au profit de l'objectif, perçu comme lointain, de la préservation des conditions de vie sur terre ?

B.1) Plafonnement et obligation de résultat

Certains estiment que l'action par le prix du carbone et l'action par les quotas se rejoignent, aboutissant dans les deux cas à un prix du carbone. Les débats ont montré au contraire les profondes différences. Le lien entre évolution dans la durée du prix du carbone et abaissement du plafond des émissions est particulièrement complexe, au point que les économistes sont en désaccord entre eux sur le prix du carbone auquel on aboutirait finalement, certains le voyant monter de façon astronomique, d'autres au contraire baisser sous l'effet des innovations techniques.

Même difficulté pour la seconde famille, celle des actions sectorielles. Les scénarios montrant la possibilité effective d'obtenir une obligation de résultat portent sur un horizon assez lointain, excluant souvent l'évaluation année après année. Par ailleurs la diversité des politiques sectorielles ne permet que rarement d'en additionner les effets. Le fait que l'on s'intéresse séparément aux différents acteurs, citoyens, entreprises, banques, territoires ne permet pas d'allouer un plafond à chacun des acteurs pas plus qu'il ne permet de prendre en compte facilement l'énergie importée : l'idée de rationnement se trouve d'une certaine manière hors du champ du raisonnement.

La Commission Européenne, dont le Plan Vert participe à cette famille de solutions se dit décidée à fixer cette fois une trajectoire de réduction de l'empreinte 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 sanctions graduées à l'égard des États qui ne respecteraient pas la trajectoire. Ce point de vue optimiste n'est pas partagé par tous les acteurs européens.

Seuls les quotas individuels négociables garantissent l'obligation de résultat. La théorie économique classique met de côté la question de la rareté : le rationnement y est associé aux pénuries en temps de guerre. On préfère considérer l'impact négatif de nos consommations sur le climat comme une « externalité » dont il faut déterminer le coût. Les quotas, par contre, sont, dans l'esprit de la troisième famille, la gestion normale des relations entre une humanité sans cesse plus nombreuse et la finitude de la biosphère ; comme dans le cas des quotas de pêche pour préserver la ressource halieutique.

Peut-on, dans les démocraties, garantir la continuité d'une stratégie sur vingt ou trente ans et résister à la pression des lobbies ? Ce n'est pas une question théorique. Les milieux économiques sont prompts à invoquer les impératifs de compétitivité internationale et la concurrence est effectivement rude. D'où, aujourd'hui, une diversité des prix de l'énergie selon les secteurs économiques. L'Union Européenne, qui considère les quotas alloués aux entreprises fortement émettrices librement négociables sur un marché du carbone, les ETS, comme un de ses outils les plus efficaces, n'a pas résisté, encore récemment, à une nouvelle attribution de quotas gratuits aux entreprises qui se considèrent menacées par la concurrence internationale. Or cette attribution dénature tout le système et rend impensable pour l'Europe de défendre, dans le cadre des règles de l'OMC, un « ajustement carbone aux frontières », ajustement par ailleurs indispensable si l'on ne veut pas qu'un prix intérieur du carbone élevé ne se traduise par de nouvelles délocalisations massives de l'industrie.

Dans le cas de la seconde famille, les politiques sectorielles, la difficulté est d'une autre nature. Chaque compagnie prise isolément est en mesure de réduire sa propre empreinte par une combinaison d'innovations techniques et de rigueur de gestion mais elle s'en tient à cela, renvoyant dans l'impensé les transformations majeures du mode de vie sans lesquelles le résultat ne sera jamais atteint.

Le système des quotas individuels, à condition qu'il soit effectivement uniforme et que l'on ne se mette pas à le complexifier, en prenant prétexte de la situation de tel ou tel groupe social placé dans une situation de consommation contrainte pour multiplier les exceptions, est mieux à même de résister aux lobbies. Et son adoption au niveau européen, en faisant l'objet d'engagements pluriannuels des États les uns vis-à-vis des autres, permettrait de transcender les alternances politiques au sein de chaque État membre.

B.2) Prise en compte de l'ensemble de l'empreinte écologique

Quelle que soit la famille de solutions considérées, le développement d'outils et méthodes pour additionner les émissions de gaz à effet de serre tout au long des filières de production s'impose. La différence entre les trois familles de solutions ne tient donc pas à la nécessité d'assurer cette traçabilité mais à la cohérence entre cette nécessité et l'ensemble du dispositif. Dans le cas de la troisième famille elle découle de la définition même des quotas individuels où aucune distinction n'est faite en fonction du lieu des émissions de gaz à effet de serre. Le parallèle s'impose, comme on l'a vu, avec la TVA . Il n'était a priori pas plus facile de totaliser la valeur ajoutée tout le long d'une filière que de totaliser les émissions de gaz à effet de serre : *c'est parce que la TVA a été créée que cette addition est devenue naturelle et non parce qu'elle était naturelle que l'impôt a été créé*. La même chose se passerait pour les quotas.

B.3) Justice sociale et découplage

Justice sociale

Pour comparer les réponses apportées à cette question fondamentale par les trois familles, il faut avoir en tête quelques données de base. Qu'on l'analyse à l'échelle nationale ou à l'échelle mondiale, les émissions ne sont pas proportionnelles au revenu parce que les ménages, même les plus pauvres, ont des dépenses incompressibles de logement et d'alimentation, voire de mobilité. Les émissions de gaz à effet de serre croissent donc plus lentement que le revenu. Ce qui fait que la taxation, notamment des produits pétroliers, est un impôt régressif, c'est-à-dire que le taux d'imposition est plus élevé pour les plus pauvres que pour les plus riches.

On observe d'ailleurs dans les périodes d'augmentation du prix de l'énergie que le taux d'effort des ménages les plus pauvres, c'est-à-dire la part de leur budget consacrée aux dépenses énergétiques, augmente tandis qu'il diminue chez les ménages les plus aisés. En outre, tout ceci se situe dans un contexte global d'augmentation depuis trente ans des inégalités sociales à l'intérieur de chaque pays. Si, à l'échelle mondiale, la rapide croissance des pays émergents fait que les 50 % de ménages les plus pauvres ont pu capter 12 % de la croissance, il n'en reste pas moins que le 1 % les plus riches ont capté à eux seuls 27 % de la croissance. Selon OXFAM, les 10 % les plus riches sont à eux seuls à l'origine de 46 % de la croissance des émissions de CO₂. Ces chiffres font l'objet de débats, mais la tendance générale est claire. C'est pourquoi, tant à l'échelle mondiale qu'à l'échelle européenne ou nationale, la question de la justice sociale est centrale pour toute politique de lutte contre le réchauffement.

Comment y répondre dans le cadre de la première famille, le « signal prix » ? L'insuffisance du lien entre fiscalité de l'énergie et justice sociale a été la source du rejet des mesures envisagées ou prises en France : depuis la censure par le Conseil Constitutionnel de la fiscalité prévue par Nicolas Sarkozy en 2009 jusqu'au mouvement des gilets jaunes. La leçon est retenue : *pas de fiscalité sans redistribution*. Plusieurs hypothèses sont en débat : une redistribution totale, égale pour tous, du produit de la taxe ; l'instauration d'un revenu universel en échange de la taxation ; l'affectation du produit de la taxe à la transition, etc...Mais subsiste une risque : dès lors que la taxe qui frappe l'énergie fossile est un impôt, il rentre dans le grand pot commun et a toutes les chances de servir à d'autres fins qu'à la transition bas carbone. Ainsi, tant à l'échelle européenne qu'à l'échelle française, la tentation serait grande, dans les années à venir, que les revenus d'une taxe carbone croissant chaque année soient affectés à la réduction de la dette publique, qui a cru vertigineusement avec l'épidémie de Covid.

Les tenants du signal prix sont conscients qu'*il ne peut y avoir augmentation annuelle sur trente ans du prix du carbone, sans une réforme globale de la fiscalité*, d'abord pour rétablir sa progressivité en fonction du revenu, ensuite pour réduire la taxation du travail et augmenter la taxation des ressources naturelles non renouvelables. Reste que l'hypothèse d'un « grand soir » de la réforme de l'impôt simultané dans tous les pays d'Europe semble bien utopique. Or, seul un prix unique européen du carbone permettrait de s'approcher d'une obligation de résultat.

Dans la seconde famille, les politiques sectorielles, il faut parvenir à combiner les quatre piliers de la stratégie : un mode de vie sobre ; une amélioration de l'efficacité énergétique des équipements ; la substitution d'énergie renouvelable à l'énergie fossile ; la modification des processus industriels de

fabrication et des modèles agricoles. Mais comment dans ce cadre traiter la question de la sobriété ? Cela concerne à l'évidence les plus riches. Les tenants de cette famille de solutions plaident pour qu'on définisse des « justes besoins » ou qu'on lutte « contre les besoins superflus ». Mais qui en décide ? La tentation est grande alors de multiplier les réglementations voire les interdictions, l'État se substituant, au nom de la justice sociale, au libre choix des citoyens. Ce qui est certain, c'est qu'*en abordant la question de la sobriété, cette seconde famille de solutions évolue vers l'idée de plafonnement de la demande*, typique de la troisième famille.

Dans cette troisième famille, la philosophie générale est que la justice sociale implique un partage équitable des biens communs mondiaux. Problème déjà posé il y a trente ans quand l'écologiste indien Anil Agarwal faisait observer que le fonctionnement du marché conduisait à une appropriation des « puits de carbone » par les plus riches (on sait en effet que sans l'absorption des 3/4 de nos excédents d'émissions de CO2 par les océans et les grandes steppes la planète serait déjà une poêle à frire). Le principe des quotas individuels négociables correspond donc à l'idée d'*un juste usage par tous d'un bien commun mondial*. C'est ce qu'exprime la gestion du rationnement par un plafonnement de la demande. Par contre, liberté est laissée à chacun de la gestion de son quota : s'il fait des efforts de sobriété lui permettant de ne pas l'utiliser complètement, libre à lui de le vendre à ceux qui ont aujourd'hui un mode de vie impliquant des émissions élevées de gaz à effet de serre et ne s'avèrent pas capables ou désireux de le réduire brutalement. Avec l'abaissement des quotas de 5 % chaque année le prix d'échange entre les uns et les autres grimpera rapidement à des niveaux astronomiques. A la différence de la seconde famille, on s'abstient de définir à la place des citoyens ce que sont les justes besoins.

Découplage

Après deux siècles et demi de développement du niveau de vie reposant principalement sur l'augmentation de consommation de l'énergie fossile, ce découplage est vital.

Dans le cas de la première famille, le signal prix, le découplage est indirect : on attend d'une réforme de la fiscalité qu'elle stimule la demande en travail et qu'elle réduise la demande en ressources non renouvelables. Il n'en reste pas moins que le prix des biens et des services continue à mélanger, dans des proportions imperceptibles pour le client, travail et usage de ressources rares ou non renouvelables.

Dans la seconde famille, la question du découplage n'est pas abordée frontalement. Les tenants de cette approche se réfèrent aux multiples études qui montrent, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale, qu'au-delà de la satisfaction des besoins élémentaires, augmentation de la richesse et épanouissement tant personnel que social sont largement découplés. Il n'en reste pas moins que malgré les timides efforts d'introduction d'indicateurs de développement humain dans les comparaisons internationales ou de mise en avant d'autres manières de vivre, il faut compter sur une évolution de la société pour produire ce découplage. Elle est certes déjà en route dans quelques milieux mais il serait aventureux d'attendre qu'elle touche toute la société pour procéder à ce découplage. Même si, dans la jeune génération, la question du réchauffement climatique vient au premier rang des préoccupations, le lien entre comportement individuel et impact à long terme sur la planète reste ténu : quelque chose qu'on rejette de notre conscience, qui se situe au-delà de nos limites de représentation, quelque chose sur lequel on n'a aucune prise.

Les quotas individuels négociables, la troisième famille, *partent* au contraire de l'idée de découplage. On rompt avec l'illusion d'une monnaie unique, qui est au cœur de l'économie classique, pour utiliser deux monnaies de nature différente pour chaque achat : des euros d'un côté, des « points carbone » prélevés sur les quotas de l'autre. Est-ce techniquement compliqué ? De moins en moins avec la substitution de la monnaie numérique (carte bancaire, téléphone mobile) à la monnaie papier. L'objection souvent faite à cette troisième famille est qu'elle crée un « flicage » des citoyens dont tous les choix de consommation sont ainsi connus. Constatons que c'est déjà le cas ! C'est même ce qui fonde « l'open banking ». C'est le Règlement général sur la protection des données, RGPD, qui limite ce risque. Par ailleurs, la vente par les GAFA des données personnelles sur nos choix de consommation est le fondement de leur modèle économique, ce qui montre à quel point ceux-ci sont déjà sur la place publique. La confidentialité des choix d'affectation des quotas s'inscrit dans l'effort actuel pour protéger la confidentialité des contenus en imposant de nouvelles contraintes aux GAFA.

B.4) Mobilisation de tous les acteurs

80 % de réduction de l’empreinte écologique en trente ans, c’est un bouleversement radical de l’économie et du mode de vie. Mais ce n’est pas sans précédent. En France même nous avons connu depuis la fin de la seconde guerre mondiale une série de bouleversements majeurs : l’effondrement de la part de la population active dans l’agriculture, la disparition quasi totale des mines et de la sidérurgie, les mutations de la distribution du petit commerce à la grande distribution et peut-être maintenant au télé commerce, demain sans doute la mutation des banques avec la disparition des guichets.

Rappelons-nous quel remède de cheval a dû être mis en œuvre pour réduire d’inflation des années 80 (12%) aux 2% des années 2000 : diviser par 6 n’était pas facile. Nous avons donc une certaine expérience de la nécessité d’accompagner ces mutations par des politiques publiques, par des aides à la reconversion, par l’aménagement du territoire. Nous savons que si les « gagnants » sont peu visibles et que les « perdants » ne sont pas accompagnés le processus de transformation se grippe vite. Il faut en outre que les objectifs soient clairs et perceptibles par tous.

Là, nous faisons face à un défi nouveau : *des sacrifices tangibles de tous à court terme en faveur d’un objectif mondial, un peu évanescent, à long terme*. Ce que savent faire les régimes autoritaires, la Chine, l’Union soviétique, capables d’allouer une part considérable des ressources du pays à la formation brute de capital fixe, FBCF, mais au nom d’un objectif mobilisateur comme la revanche sur l’histoire. S’agissant du climat et plus généralement de tout ce qui concerne la préservation de la planète, les « marchands de doute », au service des lobbies, ont beau jeu, justement, de faire douter de la réalité de la menace climatique et de la justification des sacrifices. Conduire cette transformation radicale dans des régimes démocratiques, mobiliser l’ensemble des acteurs au service de cette transformation constitue donc un critère majeur d’évaluation des différentes familles de solutions.

Les citoyens

Ils sont aujourd’hui un peu perdus, confrontés à des informations contradictoires, faisant difficilement le lien entre leurs actes et la question, lointaine, du climat. Pourtant, on note que quand on offre aux citoyens des outils pour agir, ils veulent être acteurs et sont prêts à agir, à condition de pouvoir constater leur impact concret.

Dans le cas de la première famille, le signal prix, les citoyens ont un rôle plutôt passif. Ils vont constater leur perte de pouvoir d’achat, réorienteront leurs consommations en fonction de l’évolution des prix mais sans prise sur la réalité.

Dans le cas de la seconde famille, ils ont la possibilité d’inscrire leur action dans des projets locaux ou de se comporter en consom-acteurs, conscients de l’importance de leurs choix personnels tels que réduction du chauffage, modes de déplacement non motorisés, produits issus de l’agriculture biologique, recours au vrac, gestion attentive des déchets, choix de biens d’équipement durable, participation à des projets locaux de production et usage d’énergie renouvelable, etc..Ce qui demeure plus difficile pour eux, comme pour l’ensemble de cette famille de solutions, c’est de savoir si cette somme d’actions locales est à la hauteur du défi.

Avec la troisième famille, celle des quotas, ils sont aux commandes. Le montant du quota détermine la contribution de chacun à l’objectif global. Le lien entre comportements individuels et préservation de la planète est établi automatiquement. Les choix de consommation, y compris la vente ou l’achat d’une part de quota, met les citoyens en situation de décider ce qu’ils veulent privilégier ou abandonner et la nature des restructurations à engager dans l’appareil productif : en effet les entreprises et administrations ne reçoivent pas de quotas ; ce sont les ventes de biens et services incluant les points carbone qui leur permettent de continuer à fonctionner. Avant même que la connaissance de l’empreinte écologique soit affinée par la traçabilité des émissions dans les différentes filières, les données forfaitaires dont on dispose permettent déjà aux citoyens d’évaluer eux mêmes l’ordre de grandeur de leur empreinte.

Les territoires

Bassins de vie, ils sont au cœur de l'organisation collective du mode de vie et des consommations.

Dans le cas de la première famille, ils se trouvent eux aussi en situation plutôt passive. Ils auront à gérer les conséquences de l'augmentation des prix. Dans la seconde famille, ils ont déjà un rôle plus actif pour organiser des politiques sectorielles ou systémiques de transition. Dans la troisième famille, ils auront pour commencer *un rôle pédagogique majeur*, avec l'organisation de comités locaux de citoyens se familiarisant au maniement des quotas. Le poids des émissions liées aux administrations et services publics mettra les collectivités territoriales sous pression pour réduire l'empreinte des services publics. La mesure en termes de points carbone sera le juge de paix pour apprécier la portée des politiques territoriales, qu'il s'agisse de l'organisation de la mobilité, de la promotion de circuits courts, du développement de l'économie circulaire, etc. C'est également au niveau des territoires que l'on peut collectivement chercher à promouvoir des filières plus durables.

À terme, si le système des quotas individuels était retenu, *le niveau régional serait le premier niveau d'organisation des échanges de quotas*, donnant une forte visibilité à l'efficacité des différents modèles territoriaux au regard de la réduction de l'empreinte écologique. Pour cela en effet seule l'approche systémique est pertinente. Par exemple, les grandes villes sont plus efficaces en termes de mobilité quotidienne mais la population des grandes villes compense, et au-delà, cette sobriété par des déplacements de loisir à forte empreinte écologique.

Les filières

Comme les territoires, les filières mondiales de production sont des agrégateurs d'acteurs, le niveau auquel peut s'apprécier l'empreinte écologique de nos consommations. Par construction, elles sont moins tangibles dans les deux premières familles, qui se sont construites sur les émissions territoriales et non sur l'empreinte écologique. L'obligation de résultat fondée sur l'empreinte va progressivement changer cet état de chose, mais ce ne sera pas sans mal. En effet, comme on l'a vu, la prise en compte de la filière suppose un ajustement carbone aux frontières dont les bases juridiques restent fragiles et qui se limitera aux seuls secteurs économiques concernés par l'élargissement du champ d'application des ETS. Il n'est pas impensable que les lois sur l'obligation de vigilance et l'évolution de la comptabilité permettent de combler le vide, mais pas dans l'immédiat. L'appréhension de la totalité de la filière n'est guère plus facile dans le cas de la seconde famille, même si la société est de plus en plus sensible à l'impact global de l'alimentation, grâce à des exemples extrêmes comme le bœuf brésilien ou l'huile de palme asiatique. Elle est au contraire organique dans le cas des quotas individuels qui donneront naissance rapidement à des forums multi-acteurs de discussion sur le caractère durable des filières.

Les administrations et services publics

La réflexion sur le « budget carbone » des collectivités territoriales semble plus avancée que sur celui de l'État ; qui évoque à ce jour le budget carbone de la politique de défense, pourtant significatif ? Dans le cadre des « Plans climat » locaux, l'évaluation des budgets carbone des collectivités et des services publics se généralise. Les trois familles de solutions ont un impact sur ces budgets, la première famille par le renchérissement des services publics, la seconde par l'application aux collectivités territoriales des différentes politiques sectorielles. Mais c'est à nouveau la troisième famille qui constituera la pression la plus directe sur l'évolution des services publics, dès lors que les impôts et taxes seront payés en deux monnaies, euros et points carbone.

C) En guise de conclusion provisoire : les premières suites à donner aux Assises

- L'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 que *le confinement a pu être une chance pour la démocratie*.
- La fin des Assises est aussi *le début d'un autre processus*, celui de la valorisation de tout le matériau recueilli. Un sondage figurant sur le site www.assisesduclimat.fr vous permet de donner votre avis sur les neuf thèses exposées ci dessus et sur la capacité des différentes familles de solutions à satisfaire aux quatre critères d'évaluation qui nous ont servi de grille d'analyse .
- Il faut, à l'initiative de différents réseaux, *multiplier les groupes de citoyens au niveau local pour se saisir de ces questions et leur permettre de se nourrir des réflexions ici réunies*.
- La *Conférence sur le futur de l'Europe* va s'ouvrir. Elle doit faire une place significative à l'échange entre les citoyens eux-mêmes. Il faudra veiller à la nourrir avec les matériaux et les conclusions des Assises.
- *Les réseaux de régions de villes et de territoires*, comme le Comité des régions, Énergycities ou Climate Chance *devraient unir leurs efforts* pour mettre en débat au plan local 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 national; celui de la gouvernance, pour imposer les principes et la pratique *d'une réelle gouvernance à multi-niveaux*.