

Le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre le réchauffement climatique

AETE 2022. Genève

Pierre Calame, mai 2022

Trente ans de lutte inefficace contre le réchauffement climatique

Février 2022, avril 2022. Les rapports du GIEC tombent avec une régularité de métronome. D'année en année, ils racontent tous la même chose: « Jusqu'à présent, la lutte contre le réchauffement climatique a été inefficace (les émissions mondiales de gaz à effet de serre ont augmenté de 54 % depuis que les négociations internationales visant à les réduire ont commencé, en 1990). Nous nous rapprochons du mur (au rythme actuel, il est probable que le réchauffement climatique aura déjà atteint en 2030 1,5 degré Celsius, soit l'objectif de limitation du réchauffement d'ici 2100 adopté par l'accord de Paris en 2015) mais, ajoutent les rapports selon un rituel immuable, il est encore possible d'agir à condition d'engager des changements radicaux dans un proche avenir ».

Le rapport du GIEC de février 2022 précise même que des décisions radicales devraient être prises dans les trois prochaines années et que « l'objectif de 1,5 degrés de réchauffement d'ici la fin du siècle est difficile à tenir, mais néanmoins possible, à condition de réduire de moitié les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2030, soit dans les huit prochaines années »...alors que l'on n'a rien fait depuis plus de 30 ans !

Cette rhétorique répétitive est d'autant plus troublante que les mesures recommandées sont les mêmes depuis plusieurs décennies, une addition de politiques sectorielles que l'on égrène comme un chapelet, isolation thermique des bâtiments, mobilité décarbonée, alimentation moins carnée, fin des subventions aux énergies fossiles, mais sans jamais préciser quels sont les *leviers* à utiliser pour provoquer si rapidement les changements que l'on n'a pas su engager depuis plusieurs décennies.

L'accord de Paris de 2015, célébré en son temps comme un immense progrès dans les négociations internationales car, pour la première fois, tous les pays du monde se reconnaissaient une responsabilité dans la lutte contre le réchauffement climatique, fut aussi *un aveu explicite de schizophrénie* : collectivement, les pays ont convenu de limiter le réchauffement climatique d'ici la fin du siècle « bien en dessous des deux degrés Celsius » tout en additionnant des engagements nationaux, non contraignants, dont la somme aboutissait à un réchauffement... de plus de trois degrés !

La France ne sauvera pas le climat à elle toute seule mais elle n'est pas pour autant impuissante. Si elle mettait à profit son influence au sein de l'Union européenne pour proposer une stratégie innovante, après 30 années de procrastination, ses propositions seraient prises au sérieux et le poids de l'Union européenne dans l'économie et le commerce mondial lui confère à son tour un pouvoir d'entraînement considérable.

À l'exception de l'extrême droite, tous les partis reconnaissent la priorité à accorder au cours de la mandature qui s'ouvre à la lutte contre le réchauffement climatique. Elisabeth Borne, la Première ministre, l'a affirmé lors de sa première sortie publique en mai 2022 : « compte tenu de la marche à franchir ce qu'il y a à entreprendre, *c'est une transformation radicale de tout* ». Chiche ! Mais quels sont ces « changements radicaux » ? Pour les imaginer il faut commencer par comprendre les causes de l'inefficacité de la lutte au cours des 30 dernières années.

La première cause tient au fait que dès son origine, avec la publication du rapport Brundtland « Notre avenir à tous » en 1986, le concept central du rapport, *le développement durable, est un oxymore, la résolution magique d'une contradiction*. Il fallait concilier la reconnaissance de la

finitude et de la fragilité de notre planète avec la revendication légitime des pays en développement d'accéder à notre niveau et notre mode de vie. Le développement était par définition non durable. Il suffisait de lui accoler l'adjectif pour qu'il le devienne.

Seconde cause, l'irresponsabilité des responsables politiques et économiques à l'égard du climat.

Ce bien commun mondial par excellence ne peut pas s'adosser à un droit mondial de la responsabilité qui rende sa préservation opposable à tous. Les procès en matière climatique sont certes développés depuis quelques années, y compris en France contre l'État, mais sont sans portée, sinon symbolique. Depuis 30 ans, on a rituellement fixé, pour la réduction des gaz à effet de serre, des horizons suffisamment lointains 10, 20 ou 30 ans pour que personne ne puisse être tenu ni politiquement ni juridiquement responsable du fait que ces objectifs n'étaient pas atteints. Les dirigeants politiques se sont soigneusement protégés contre toute mise en cause de leur responsabilité.

Troisième cause, la nature des négociations internationales. La souveraineté des États conduit chacun d'eux à ne traiter *que les émissions de gaz à effet de serre sur leur propre territoire*. Or, le système de production est mondial. Il suffit, pour se donner l'illusion de progresser dans la lutte contre le réchauffement climatique, de placer en dehors du pays toutes les productions coûteuses en énergie ! Le Haut Conseil pour le climat estime que la moitié de notre empreinte écologique totale résulte d'émissions de gaz à effet de serre *hors* de l'Hexagone. Ainsi, les modalités mêmes de la négociation internationale nous éloignent de la prise en compte de notre véritable responsabilité vis à vis du climat, à savoir notre empreinte écologique totale. Elles ont une autre conséquence essentielle : préfigurer la nature des actions à mettre en œuvre. En effet, dès lors que l'on parle d'émissions de gaz à effet de serre sur un territoire on distingue les émissions par secteur, les ménages pour le chauffage et les déplacements, l'industrie, l'agriculture, les transports, les services publics, etc., *ce qui conduit à élaborer des politiques sectorielles par acteur au lieu de chercher un levier global*.

Quatrième cause, la doxa économique empêche d'imaginer des solutions efficaces et socialement justes. Keynes disait, « les dirigeants politiques sont les esclaves d'économistes morts depuis longtemps et dont ils ne connaissent pas le nom ». Cette formule s'applique parfaitement à la lutte contre le réchauffement climatique. Les économistes classiques ne connaissent qu'une réponse : augmenter le prix du bien pour en réduire la demande, en taxant l'énergie fossile. Exemple troublant d'une mesure dont l'inefficacité a été maintes fois attestée mais qu'on continue à présenter comme la seule possible. En France pourtant, la tentative du gouvernement d'Edouard Philippe de taxer le diesel en 2018 s'est soldée par le mouvement des gilets jaunes. Message reçu : en 2021 et 2022, quand les prix de l'énergie fossile se sont mis à flamber, le gouvernement, loin d'y voir un moyen de réduire notre empreinte écologique, s'est empressé de mettre en place un bouclier tarifaire.

La raison fondamentale de l'inadaptation de la taxation est simple : les 10 % de ménages les plus riches ont des revenus huit fois supérieurs aux 10 % les plus pauvres mais une empreinte écologique seulement 2,2 fois plus élevée. Ce qui explique que le poids de la facture énergétique est bien plus lourd chez les ménages les plus pauvres que chez les plus riches : *la taxation de l'énergie fossile est un impôt régressif sur le revenu* ; elle est socialement injuste. Les partisans de la taxation reconnaissent alors qu'une taxation sérieuse de l'énergie fossile devrait s'accompagner d'une réforme fiscale d'ensemble bénéficiant aux plus pauvres... réforme renvoyée aux calendes grecques. Et même dans un pays comme la Suède, citée en exemple, où la taxation de l'énergie fossile s'est accompagnée effectivement d'une réforme fiscale bénéficiant aux plus pauvres, l'effet réel a été modeste au regard des nécessités de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; moins de 1 % par an quand il faudrait 5 %. En outre, du fait du transfert à l'étranger des activités les plus coûteuses en énergie, l'empreinte écologique totale des Suédois est toujours à 10tCO₂/p/an, 10% de plus qu'en France.

Une seule solution, le rationnement et les quotas individuels

Après trente ans d'inefficacité il est temps d'appeler un chat un chat et de changer de mode d'approche. Les engagements internationaux pris par la France, nous conduisent à diviser par cinq notre empreinte écologique d'ici 2050, pour passer d'environ 10 tonnes équivalent CO2 par personne et par an actuellement à deux tonnes en 2050, soit une réduction de nos émissions de 6 % par an. Ce plafonnement des émissions a un nom : *le rationnement*. *Dès lors qu'il y a rareté d'un bien nécessaire à tous, comme l'était l'alimentation, comme l'est aujourd'hui notre empreinte écologique il y a rationnement et la question centrale du rationnement est toujours celle de la répartition de cette rareté*. Et, s'agissant d'un bien de première nécessité, comme l'illustre son poids dans le budget des ménages les plus pauvres, *la seule mesure équitable socialement est celle de la répartition égale pour tous une part à chaque adulte, une demi part aux enfants de moins de 18 ans*.

Le levier fondamental d'une stratégie efficace de lutte contre le réchauffement climatique est donc d'allouer à chacun des quotas individuels libellés en « points carbone », les kilos équivalent CO2 des émissions de gaz à effet de serre liées à notre mode de vie, et de réduire ce quota de 6 % par an. Pour prendre la mesure de l'effort que cela représente pour la société, l'empreinte écologique associée aux seuls services publics est de 1,4 tonnes d'équivalent CO2 par personne et par an, soit 70 % de notre quota en 2050 !

Le rationnement fait naître *une obligation annuelle de résultat, la réduction des quotas de 6 % par an*. Cette obligation engage politiquement, mais aussi juridiquement les gouvernants. Finis les discours, place aux actes.

L'inévitable traçabilité de notre empreinte écologique

Selon le Haut Conseil au Climat, *la moitié environ de notre empreinte écologique résulte d'émissions hors du territoire français. Cette moitié cachée dans les négociations internationales doit nécessairement être prise en compte*. Une traçabilité des émissions de gaz à effet de serre tout au long du processus de production, de distribution et de recyclage est donc indispensable. Elle n'est pas le fait des quotas ; *elle s'impose quelle que soit la stratégie de lutte contre le réchauffement* du fait que notre responsabilité à l'égard du climat résulte de l'ensemble de notre empreinte écologique.

Aujourd'hui, nous ne connaissons que notre empreinte *moyenne, déduite des échanges entre les différents secteurs économiques*. Cette connaissance n'est pas suffisante. L'objectif des quotas est au contraire d'amener les consommateurs à choisir les produits et modes de production ayant l'empreinte écologique la plus faible possible. Or, les écarts, pour un produit donné, sont considérables : pour la viande selon le mode d'élevage, pour les produits métalliques selon le taux de recyclage, etc... La traçabilité de l'empreinte réelle est donc un impératif.

Si cette traçabilité nous paraît difficile c'est parce qu'elle n'a pas été obligatoire jusqu'à présent. Ici, le parallèle avec la TVA s'impose. Ce n'est pas parce que l'addition des valeurs ajoutées tout le long du processus de production était facile que l'on a instauré cette taxe ; c'est au contraire parce qu'il y a une taxe que le suivi de la valeur ajoutée tout le long du processus de production est devenu facile.

D'ores et déjà, des technologies nouvelles comme celle des blockchains sont adaptées à un tel suivi ; elle est connue aujourd'hui parce qu'utilisée dans la sulfureuse monnaie spéculative, le bitcoin, qui repose sur un protocole de sécurité très coûteux en énergie. Mais il existe d'autres protocoles qui le sont beaucoup moins. Les blockchains ne sont que l'illustration d'une technologie de rupture. D'autres émergeront dès lors que la traçabilité sera une exigence.

L'exemple des éoliennes et des panneaux photovoltaïques nous rappelle qu'une technologie de rupture demeure coûteuse tant qu'elle est peu répandue. Dès lors que des commandes publiques massives, comme ce fut le cas en Allemagne pour les panneaux photovoltaïques, impose une massification de la production, les prix chutent très rapidement. C'est ce qui arrivera pour la traçabilité.

Redonner aux citoyens et aux collectivités la maîtrise de leur avenir

Les quotas individuels font-ils porter la responsabilité de la lutte contre le réchauffement climatique sur les consommateurs et citoyens? Non. Un consommateur isolé n'est pas en mesure de faire évoluer des filières mondiales de production et les préférences individuelles n'ont à elles seules qu'un impact limité. Par contre, le fait pour les consommateurs de dépenser des points carbone équivalents à l'empreinte écologique pour chaque produit ou service, y compris pour le paiement des impôts, va rendre indispensables des investissements publics et privés de toute nature qui se sont détournés jusqu'à présent de la transition climatique faute de rentabilité. C'est un formidable effet en chaîne qui va en résulter, avec tout un cortège d'innovations technologiques aujourd'hui non conçues faute de débouchés. Ces dernières années, on a assisté à la réussite spectaculaire de la marque « c'est qui le patron? », reflet du souhait de beaucoup de consommateurs citoyens que leur consommation ait un sens.

Et les entreprises dans tout ça ? Au-delà d'une dotation de première année de fonctionnement du système, elles ne recevront pas de dotation en points carbone pas plus que les administrations publiques. Elles devront dépenser des points carbone pour payer leurs fournisseurs et les récupérer auprès de leurs clients. Très vite, elles comprendront que se créent de nouvelles conditions de concurrence entre entreprises d'un même secteur au profit des mieux disant environnementaux.

Ces quotas individuels peuvent-ils faire l'objet d'un marché, les ménages les plus frugaux vendant leurs excédents à ceux qui veulent garder leur mode de vie? Oui, pour deux raisons. D'abord parce qu'une des conditions de légitimité de la gouvernance est de parvenir au bien commun tout en imposant à chaque citoyen le moins de contraintes possibles. Le but, c'est la réduction annuelle des émissions, pas d'imposer que tous fassent les mêmes choix de vie. Le rapport de la Convention citoyenne pour le climat comportait plusieurs centaines de fois les mots « interdiction » et « obligation » ; ce n'est ni politiquement ni socialement tenable. Ensuite, parce qu'à l'intérieur de chaque tranche de revenus des ménages, l'empreinte écologique varie dans des proportions considérables, au moins du simple au double. Cette variation n'est expliquée que très partiellement par la localisation du ménage, en centre-ville, banlieue ou territoire rural. Le quart le moins économe en énergie des 10 % les moins riches a une empreinte supérieure au quart le plus frugal des 10 % les plus riches. Les choix de vie sont aussi décisifs que les contraintes mais ils dépendent aussi des choix collectifs faits à l'échelle des territoires : organisation de la mobilité, production d'énergie renouvelable, systèmes agroalimentaires territoriaux, etc....

Avec les quotas individuels dont le plafond s'abaisse chaque année, la pression sera considérable en faveur de l'isolation thermique des logements ou d'autres modes d'organisation des déplacements. C'est l'effet de levier qui a manqué jusqu'à présent. On voit déjà fleurir avec Internet des formes nouvelles et innovantes d'autopartage à mi-chemin entre service public et accord direct entre particuliers. On verra se multiplier les innovations pour le stockage de l'énergie intermittente produite par le soleil et le vent, comme l'illustre la filière hydrogène ou la réutilisation des batteries usagées.

Les territoires aux commandes

C'est au niveau des territoires qu'il faudra évaluer pour commencer l'empreinte écologique de la société. Ce que l'on qualifie de « budget carbone » des territoires, aujourd'hui, ne prend pas en compte toutes les consommations de la société. Il se centre soit sur l'empreinte écologique des collectivités territoriales et des services publics locaux, soit sur les émissions territorialisées, essentiellement chauffage et déplacements. La création de quotas individuels change la donne, ouvre des perspectives immenses dans le rôle à venir des territoires.

À quelle échelle organiser le système des quotas? Du fait du marché unique et de l'importance des échanges commerciaux et industriels entre les pays de l'Union européenne, l'idéal est d'instaurer le système des quotas au niveau de l'Union européenne elle-même, chaque pays partant d'un plafond correspondant à son empreinte écologique actuelle pour aboutir en 2050 à la même valeur, 2t d'équivalent CO2. Comme pour l'euro. Il suffit d'adopter la même obligation annuelle de résultat pour tous les pays membres, à charge pour chacun d'eux de déterminer la meilleure manière d'y parvenir. Un des mécanismes à envisager est que les territoires deviennent le niveau premier d'échange de quotas, suivi par un échange entre les territoires eux-mêmes.

Cette idée de quotas est-elle difficilement intelligible pour la population? Non, comme le montrent certains panels locaux de citoyens. Les quotas sont synonymes de justice sociale pour l'accès à un bien de première nécessité, de pouvoir redonné aux citoyens et d'efficacité. Ce sont plutôt les sphères dirigeantes, si imprégnées de la doxa économique, qui ont du mal à comprendre. Mais *c'est à travers les échanges au niveau des territoires, notamment avec des panels locaux de citoyens pour en débattre que l'on pourra repenser les modes de vie et jeter les bases de stratégies territoriales de transition.*

Les quotas introduisent deux transformations fondamentales dans la doctrine économique, qui concernent l'une et l'autre les territoires.

Ils illustrent, tout d'abord, la nécessité d'*inventer des régimes de gouvernance adaptés à la nature des biens et services*. Le climat, par le biais des émissions de gaz à effet de serre, correspond à une catégorie particulière de biens et services : ceux qui se divisent en se partageant (comme les litres d'essence ou les mètres cubes de gaz), mais sont en quantité finie du fait que les émissions, elles, doivent être en quantité finie. De nombreux autres biens et services essentiels rentrent dans cette même catégorie, l'eau et la terre, par exemple. L'innovation introduite pour la lutte contre le réchauffement climatique, induira une approche profondément renouvelée des régimes de gouvernance des biens et services de ce type, avec dans tous les cas les territoires aux manettes.

Ils conduisent en second lieu à repenser *la nature de la monnaie*. La pensée économique classique tend à ne considérer qu'une seule monnaie, condition de la fluidité des échanges et d'une liberté offerte aux consommateurs de choisir dans une palette de biens et services, en utilisant pour tous la même unité de compte et le même moyen de paiement. Au cours des dernières décennies, on a observé, en parallèle à la généralisation de l'euro, le développement de monnaies locales permettant d'organiser, de stimuler par de faire naître des échanges locaux. Les quotas carbone, créent une nouvelle monnaie permettant de dépasser une contradiction du système actuel : nous savons qu'il faut stimuler le travail et la créativité humaine, fondements du bien-être et de la cohésion sociale, mais réduire nos émissions de gaz à effet de serre. Utiliser la même monnaie pour ce qu'il faut développer et ce qu'il faut économiser revient à utiliser un véhicule dont l'accélérateur et le frein sont une seule et même pédale. En ayant à débours des points carbone pour assumer notre empreinte écologique nous créons enfin la deuxième pédale.

Renforcer les capacités humaines des collectivités avec des Agences économiques territoriales

Peu de territoires disposent des ressources humaines suffisantes *pour conduire, élaborer et conduire une stratégie de transition*. C'est moins une question de nombre de fonctionnaires que de profil. En France, la multiplication des structures administratives et politiques, au gré des lois successives sur la décentralisation, a créé une inflation du nombre de fonctionnaires locaux, mais avec de nombreux doublons et des modes de sélection qui ne les préparent pas aux nouveaux enjeux. Leur formation, permanente est tournée vers la promotion interne des fonctionnaires et vers les missions traditionnelles des collectivités plutôt que vers l'émergence de nouveaux métiers, de nouvelles formes de gouvernance territoriale, de nouvelles compétences. La décentralisation n'ayant pas privilégié l'échelle des bassins de vie, on n'a pas créé à cette échelle des équipes de techniciens militants, bien insérés dans la structure de décision des collectivités, qui sont à l'expérience un facteur décisif de changement. Le rôle pilote dévolu aux territoires pour la lutte contre le réchauffement climatique et la nécessité pour cela d'une vue d'ensemble de l'empreinte écologique de la société crée de nouveaux besoins en ressources humaines qualifiées et engagées.

Dans les années 50 et 60, l'État, confronté à l'inadaptation des structures politiques locales à l'accueil d'une urbanisation rapide, a su, avec l'aide de la Caisse des dépôts, constituer de telle équipe de techniciens militants, en cofinçant des agences d'urbanisme. Pour penser localement, pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies à long terme, l'appel à des bureaux d'études, publics ou privés, ne permet pas de combler cette absence et de capitaliser au fil des années l'expérience et la connaissance. D'où la proposition que l'État cofinance avec les collectivités des Agences économiques territoriales, AOT, appelées à devenir l'appui technique des collectivités dans la conduite de la transition, soit en créant des institutions nouvelles, soit en donnant nouvelles vocations et nouveaux moyens à des structures existantes.

Leur première vocation sera de documenter le métabolisme des territoires, de mesurer l'empreinte écologique de la société, d'initier des démarches transversales, de valoriser le capital immatériel des territoires, de susciter une économie décarbonée, d'orienter l'épargne locale vers la transition. La mauvaise connaissance qu'ont citoyens et territoires de leur empreinte écologique globale se double d'une méconnaissance du métabolisme des territoires, c'est à dire des flux de toute nature, matière, travail, énergie, information, etc entrant, circulant et sortant du territoire. Dans une économie où tous les échanges sont monétaires, un territoire aujourd'hui connaît beaucoup moins bien son métabolisme que le dernier village d'autrefois, dont la survie dépendait de la bonne gestion des flux d'énergie, de l'entretien de la fertilité des sols, du maintien des ressources en eau, de la cohésion sociale.

L'effort de l'État pour limiter la croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités locales a un effet pervers. Les ressources humaines permanentes nécessaires pour accumuler l'expérience sont comptées dans les dépenses de fonctionnement, tandis que le financement d'une ingénierie extérieure liée à la mise au point d'un projet particulier entre dans les dépenses d'investissement. Le plus logique serait que ces AOT soient comptabilisées dans les dépenses d'investissement, ce qu'elles sont en préparant l'avenir à long terme.