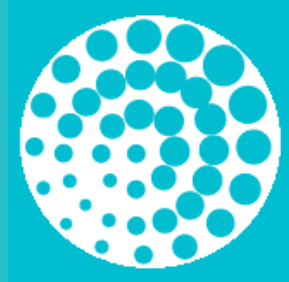


Quotas individuels de carbone, rationnement et responsabilité

Mathilde SZUBA

Séminaire du 15 juin 2012





« Et en 1871, dans Paris assiégé, lorsque le peuple veut faire un effort suprême pour résister à l'envahisseur, que réclame-t-il ? — Le rationnement !¹ » Pierre Kropotkine, 1887

Les penseurs de la décroissance se reconnaissent dans la thèse centrale d'une finitude des ressources naturelles, imposant des limites à la croissance. On retrouve également cette finitude matérielle chez Nicholas Georgescu-Roegen², qui insiste sur la dégradation inéluctable de la quantité d'énergie utile, du fait de la loi thermodynamique de l'entropie.

Il n'est donc pas exagéré de dire que la décroissance met une emphase toute particulière sur la perspective de ressources limitées et déclinantes, non-substituables, que ce soit en matière d'énergie ou d'eau, de biodiversité, d'espaces naturels, etc.

De nombreuses conséquences théoriques et pratiques découlent de cette conception des choses, car la finitude des ressources est une idée suffisamment clivante dans le champ politique actuel³ pour constituer le cadre d'un nouveau paradigme. Nous proposons d'en développer ici un point particulier : le fait de considérer un stock comme limité le transforme de fait en enjeu fortement politique. Si une ressource existe en quantité limitée, en effet, les consommations des uns se font au détriment des autres, dans un jeu à somme nulle où tous les utilisateurs sont associés de fait car il n'y a plus d'échappatoire. L'abondance permet l'indépendance, mais la limitation des ressources introduit l'interdépendance. Chacun se retrouve nécessairement affecté par les décisions et les comportements des autres, et la nécessité d'une discussion politique des termes du partage apparaît rapidement.

C'est dans cette perspective que l'on peut comprendre le regain d'intérêt, ces dernières années, pour des formes de rationnement de l'énergie. Le rationnement est souvent uniquement perçu comme un instrument de limitation des consommations, au détriment de sa dimension de solidarité. Or, en situation de pénurie, c'est la limitation qui permet la solidarité, justement parce que l'on raisonne dans un jeu à somme nulle où les consommations des uns et des autres sont rivales. Dans cet article on commencera par exposer les propositions, apparues ces dernières années, visant à instaurer un rationnement

¹ Pierre Kropotkine, *L'Anarchie dans l'évolution socialiste*, Paris, Le révolté, 1887, p. 12.

² Nicholas Georgescu-Roegen, *La Décroissance. Entropie, écologie, économie*, Paris, Sang de la Terre, 2006.

³ Andrew Dobson, *Green Political Thought*, London, New York (NY), Routledge, 2007 (1990).



de l'énergie sous la forme de quotas individuels. Puis on reviendra sur deux situations historiques de pénurie et de rationnement. A chaque étape, on cherchera à montrer comment le paradigme d'une finitude des ressources conduit nécessairement à politiser l'enjeu du partage, et comment le rationnement peut apparaître comme un instrument de solidarité dans la pénurie.

Revisiter le rationnement pour faire face à la crise écologique

Anticipant, pour plusieurs raisons, une forte réduction des quantités d'énergie disponibles, les partisans d'un rationnement de l'énergie entendent ainsi organiser le partage de ce qui reste de telle sorte que les inégalités ne soient pas creusées par la crise énergétique. Contrairement à la plupart des mesures d'aides sociales de type Etat-Providence, ici l'aide aux plus pauvres ne se traduit pas par un simple transfert économique d'une catégorie vers une autre : la garantie d'une consommation minimum pour chacun passe directement par une limitation en quantité des consommations des plus riches, justement parce que l'on raisonne dans un jeu à somme nulle où les consommations sont rivales.

Qu'est-ce que la carte carbone ?

Dans les années 1990, David Fleming et Mayer Hillman, deux intellectuels britanniques, proposèrent les premières ébauches de ce qui allait être ensuite connu sous le nom de « carte carbone »⁴. Ils défendaient l'idée d'une politique publique, menée à l'échelle nationale, dans laquelle chaque personne se verrait remettre un quota annuel de droits d'émissions de CO₂ qui conditionnerait toute consommation d'énergie primaire (gaz, électricité, fioul, essence, etc.). Ces droits d'émissions se décomposeraient en unités ou points et figureraient sur une carte à puce, d'où le nom de « carte carbone ». Pour faire le plein dans une station-service, par exemple, les particuliers devraient payer en monnaie le prix commercial de l'essence, comme c'est le cas actuellement, mais également son prix climatique, en restituant le nombre de droits d'émissions correspondant à la pollution engendrée. Le budget carbone annuel, c'est-à-dire la quantité totale de droits d'émission de

⁴ David Fleming, « Stopping the Traffic », *Country Life*, vol. 140, 19, 9 May 1996, p. 62-65 ; David Fleming, « Tradable Quotas: Using Information Technology to Cap National Carbon Emissions », *European Environment*, 7, 5, Sept-Oct 1997, p. 139-148 ; David Fleming, « Your Climate Needs You », *Town & Country Planning*, 67, 9, October, 1998, p. 302-304 ; Mayer Hillman et Tina Fawcett, *How we Can Save the Planet*, London, Penguin Books, 2004.



CO₂ distribuée chaque année, diminuerait régulièrement afin de suivre les engagements climatiques du pays. En l'occurrence, au Royaume-Uni, le budget carbone devrait décroître de 80% d'ici 2050, par rapport au niveau d'émissions de 1990 (Climate Change Act, 2008). Par conséquent la taille des quotas individuels distribués aux habitants du pays diminuerait également progressivement.

Les quotas distribués seraient strictement égaux d'une personne à l'autre. Mais tout le monde n'a pas les mêmes consommations d'énergie. C'est pourquoi Fleming et Hillman proposaient de mettre en place une bourse d'échange, où ceux qui voudraient consommer plus que leur quota pourraient racheter des unités supplémentaires aux plus économes, qui en auraient en excédent. Leur prix évoluerait en fonction de l'offre et de la demande (Fleming, 2007). Cela revient à organiser en quelque sorte un tarif progressif, mais ici en deux tranches uniquement : la dotation initiale de droits d'émissions est gratuite, et au-delà les unités supplémentaires sont payantes. Cela implique également une redistribution directe de revenus depuis les plus gros émetteurs de CO₂ vers les plus économes (nous y reviendrons).

Il ne s'agit donc pas d'un rationnement strict, puisque dans ce système le dépassement des quotas individuels est possible (et légal), mais ces dépassements sont cependant limités et conditionnés par la disponibilité de quotas excédentaires. Dans tous les cas, le budget carbone national est strictement indépassable, et sa diminution progressive est programmée, ce qui inscrit résolument le pays dans la perspective d'une décroissance énergétique.

Les propositions de Fleming et Hillman ont d'abord intéressé des universitaires⁵, puis leurs projets ont fait l'objet d'une attention politique soutenue au cours des années 2000. La carte carbone a été proposée à la Chambre des Communes dès 2004, et étudiée par le ministère de l'environnement (DEFRA, *Department for Environment, Food and Rural Affairs*) à partir de 2006, sous les gouvernements Blair puis Brown. La crise économique de 2008 a ensuite relégué le projet à l'arrière plan. Aujourd'hui, la carte carbone n'est pas un enjeu politique prééminent, mais elle fait partie du programme politique du Green Party, et compte des soutiens chez des parlementaires de plusieurs partis

⁵ Mayer Hillman et Tina Fawcett, *How we Can Save the Planet*, London, Penguin Books, 2004 ; Richard Starkey et Kevin Anderson, « Domestic Tradable Quotas: A Policy Instrument for Reducing Greenhouse Gas Emissions from Energy Use », Norwich, Tyndall Centre for Climate Change Research, 2005.



à la Chambre des Communes ainsi que dans plusieurs ONGs et think-tanks environnementalistes⁶.

Reconnaître l'existence de limites environnementales

L'idée fondamentale qui structure les propositions de carte carbone est celle d'une incorporation et d'une validation du caractère contraignant de limites environnementales, à l'intérieur desquelles les sociétés doivent ensuite s'organiser pour fonctionner.

Les limites environnementales dont il est question ici sont de deux ordres : une limite matérielle et une limite temporelle. La limite matérielle est la plus évidente : elle correspond à la quantité de GES qu'il est possible d'émettre sans bouleverser le climat (l'évaluation scientifique de cette limite étant ensuite sujette à des négociations multiples). Ce volume de GES, qui s'incarne dans le Budget carbone national, détermine en retour un volume d'énergies fossiles dont la combustion est permise, et qui agit comme une contrainte directe sur l'ampleur des activités thermiques de la société.

La limite temporelle est quant à elle moins souvent remarquée, alors qu'elle est directement liée à un bouleversement politique majeur induit par la crise écologique : l'entrée dans le temps du délai⁷. La crise écologique globale se caractérise en effet par le risque de franchir des seuils de basculement entraînant des ruptures systémiques irréversibles. Pour les éviter, il ne s'agit pas de faire mieux, mais de faire *suffisamment* et *dans le délai imparti*. De plus, selon l'analyse andersienne, les catastrophes ne peuvent être que reportées, et non pas définitivement écartées, ce qui nous inscrit définitivement dans un temps du compte à rebours (le délai), alors que la politique moderne s'est construite sur une conception continuiste du temps. La carte carbone inclut cette dimension temporelle de la crise écologique en instituant dès le départ l'idée d'un Budget carbone déclinant par

⁶ Mathilde Szuba et Luc Semal, « Les CRAGS : le rationnement contre l'abondance dévastatrice: l'exemple des Carbon Rationing Action Groups », *Sociologies pratiques*, n°20, Presses de Sciences Po, 2010, p. 89-95 ; David Fleming et Shaun Chamberlin, *TEQs (Tradable Energy Quotas) : A Policy Framework for Peak Oil and Climate Change*, London, All-Party Parliamentary Group on Peak Oil, and The Lean Economy Connection, 2011.

⁷ Une notion que Bruno Villalba emprunte à Günther Anders : Bruno Villalba, « L'Écologie politique face au délai et à la contraction démocratique », *Ecologie & Politique*, n°40, 2010, p. 95-113 ; Günther Anders, *La Menace nucléaire. Considérations radicales sur l'âge atomique, sine loco*, Le Serpent à plumes, 2006 (1972).



paliers datés, avec une perspective de décroissance énergétique jusque 2050 au moins. De cette manière, la contrainte matérielle de la quantité d'énergies fossiles disponibles à la combustion est directement liée à la contrainte de la temporalité de leur usage, reflétant ainsi des limites environnementales matérielles et temporelles.

L'originalité de la carte carbone, parmi les politiques climatiques, tient justement à cette institutionnalisation des contraintes écologiques, qui permet en retour une forte intégrité environnementale. Le résultat de cette politique, en termes de gaz à effet de serre, serait en principe connu dès le début, puisque c'est à partir du budget carbone national (un volume maximum) que les quotas individuels seraient calculés et distribués. C'est là une grande différence avec les propositions de taxe carbone, où le montant de la taxe est connu au départ, mais le résultat écologique est incertain. Avec la carte carbone, au contraire, le résultat écologique est certain, mais c'est le prix des unités excédentaires disponibles via la bourse d'échanges qui est incertain.

Plus qu'une différence de mécanisme, on peut voir entre ces propositions une différence de paradigme plus fondamentale. Toutes les politiques publiques sont porteuses d'une représentation du monde. La carte carbone reflète une vision du monde dans laquelle non seulement il existe des limites environnementales, mais en plus certaines d'entre elles sont déjà dépassées, au point de mettre en péril la continuité des sociétés humaines⁸. Cette situation dangereuse d'« *overshoot* »⁹ exige une réintégration des sociétés à l'intérieur du cadre formé par ces limites, ce qui se traduirait, pour reprendre le vocabulaire de René Passet, par une gestion normative sous contrainte environnementale¹⁰. Avec la carte carbone, ce sont donc les seuils de soutenabilité de l'exploitation des ressources naturelles qui conditionnent l'usage que nous pouvons en faire, d'où la nécessité de donner la priorité à une certitude du respect de ces limites. La taxe carbone, en comparaison, est conditionnée de façon prioritaire par le souci de sa viabilité économique : elle est beaucoup plus continuiste dans ses principes.

La suite de cet article est parue en avril 2013 dans le recueil *Penser la décroissance*, premier ouvrage collectif de l'Institut Momentum aux Presses de Sciences Po.

⁸ Johan Rockström *et al.*, « A Safe Operating Space for Humanity », *Nature*, 461, 2009, p. 472-475.

⁹ William R. Jr. Catton, *Overshoot: The Ecological Basis of Revolutionary Change*, Urbana, Chicago (IL), University of Illinois Press, 1982.

¹⁰ René Passet, *L'Économie et le vivant*, Paris, Économica, 1996 (1979).