



Climat, Kyoto, Copenhague : où en est l'Europe ?

Le changement climatique est désormais au cœur du débat public. A l'approche du sommet de Copenhague, de nombreuses organisations citoyennes, syndicales et politiques apportent leur contribution au débat. Fiscalité écologique, prévention, finance carbone, les sujets et les propositions ne manquent pas. Il se trouve certes peu de monde pour poser les questions qui fâchent : notre mode de vie et de développement est-il « environnementalement compatible » ? Suffira-t-il d'aménager notre système économique à la marge comme c'est le cas actuellement ? Ne faut-il pas repenser l'organisation de la vie en société ? Répondre positivement à ces questions ne suffirait du reste pas : quel devrait être alors le mode de vie, d'activité économique, de développement, d'entraide, de solidarité, de relations sociales... ? On le voit, c'est peu de dire que la question de la place de l'Homme dans son environnement pose des enjeux fondamentaux.

Ces quelques lignes ne prétendent pas (surtout pas !) y répondre, mais tout au plus de soulever quelques enjeux dont chacun peut sentir qu'ils ont, quelque part, du « sens », avant d'en revenir dans un premier temps à un tour d'horizon des mesures prises en Europe et de déboucher sur quelques réflexions prospectives.

La question dépassant le cadre des frontières, il est en effet très utile de voir si les Etats européens ont réorienté leurs politiques économiques vers la préservation de l'environnement. L'Europe est désormais tenue par les engagements européens du « paquet énergie climat » en matière de réduction des gaz à effet de serre (8 % sur la période 2008-2012 et 20 % à l'horizon 2020) et de développement des énergies renouvelables (leur part devrait atteindre 20 % en 2020). Il est nécessaire de revenir sur le passé pour effectuer un rapide tour d'horizon de quelques pays européens et de finir par poser des enjeux futurs.

Retour sur les suites de Kyoto

Le protocole du sommet de Kyoto (1997) a posé des engagements chiffrés de réduction d'émission de gaz à effet de serre (GES) et a proposé des mécanismes pour y parvenir, parmi lesquels le marché d'échange de quotas d'émission de CO₂ (mais également la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre). Le protocole n'est entré en vigueur qu'en 2005 après sa ratification par la Fédération de Russie. Il expire en 2012. C'est dire si le sommet de Copenhague de décembre 2009 devrait être important dans l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux choix et de nouvelles mesures. Et ce d'autant plus que le bilan de ces dernières années n'est pas convaincant...

« Kyoto » en quelques chiffres

Le réchauffement climatique est avéré : la hausse de la température constatée est de 0,76° entre 1906 et 2005 (selon le groupe d'experts du GIEC) et de 4,9° à 6,1° d'ici 2100 (si le rythme se poursuit, ce qui veut dire un doublement des émissions de GES d'ici 2050 et un triplement d'ici 2100). Le protocole de Kyoto porte sur l'engagement de réduire les émissions de GES de 5,2 % d'ici 2012 par rapport à celles de 1990, il pose le principe du marché d'échanges de quotas d'émission de CO₂ (représentant 70 % des émissions de GES).

D'ici 2020 (et par rapport à 1990), le paquet énergie climat de l'UE de décembre 2008 comportant un plan d'action dit des « 3 fois 20 » : réduction de 20 % des émissions de GES grâce au mécanisme des quotas, amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique, part de 20 % d'énergies renouvelables.

Depuis Kyoto, la convergence d'analyse entre les experts sur l'évolution du climat et sur la responsabilité de l'activité humaine est réelle, en dépit de quelques voix divergentes. La réalité du réchauffement climatique a récemment été remise en cause par quelques « personnalités » et ceci très opportunément à quelques jours du

sommet de Copenhague dont l'objectif affiché est précisément d'établir un cadre institutionnel de long terme en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Il est difficile de croire au hasard et plus réaliste de parler de tentative de sabotage d'un sommet dont le thème est tout simplement essentiel pour l'avenir de la planète, même si chaque jour qui passe nous donne toutes les raisons de douter de la réelle volonté des Etats de prendre réellement des mesures.

Des dispositifs ont été mis en place.

Tour d'horizon (très partiel) européen de la fiscalité écologique

La fiscalité peut être mobilisée dans le cadre d'une politique économique tournée vers la protection de l'environnement. Mais elle n'est qu'un outil parmi d'autres et demeure ciblée.

Le Danemark

Le Danemark a mis en place une taxe CO2 en 1992. Son taux, qui augmente progressivement, est variable en fonction des accords passés, par exemple, des accords éventuellement passés avec l'Etat prévoyant une réduction du taux de la taxe en contrepartie d'un engagement de réduction de la consommation d'énergie. Des exemptions sont prévues (elles concernent les entreprises participant au système communautaire ETS). Une prime au kWh en cas d'utilisation d'électricité produite par l'éolien ou la biomasse a été instaurée. Enfin, une participation obligatoire à la recherche et au développement des énergies renouvelables a été mise en place.

La Finlande

Une taxe environnementale sur les énergies fossiles a été créée en 1990. Une surtaxe environnementale calculée en fonction du contenu carbone a été introduite, variable selon la composition en plomb du carburant. En 1993, une taxe sur l'électricité a été créée. Les régimes ont été rapprochés en 1994 sur la base d'une assiette double, CO2 et contenu énergétique. Depuis, cette fiscalité a connu de nouvelles évolutions et depuis 2008, la taxe sur les voitures est calculée en fonction des émissions de CO2. A partir de 2011, une hausse de la fiscalité énergétique est prévue pour compenser la baisse des cotisations sociales. Le gouvernement finlandais soutient la thèse selon laquelle ces dispositifs ont permis la réduction des émissions de CO2 des véhicules.

Les Pays-Bas

La fiscalité environnementale a vu le jour en 1996. Elle vise la consommation d'énergie (gaz naturel, électricité, hydrocarbures) et les émissions de CO2. L'imposition est calculée en fonction de la consommation. En 2008, le gouvernement a introduit des impôts indirects pour compenser la baisse de certains impôts directs (recherche du double dividende). Certaines taxes ont été créées (taxe sur les emballages, taxe aérienne, taxe kilométriques sur les véhicules) tandis que d'autres ont été relevées (taxe sur les achats de véhicules polluants, augmentation des droits d'accises sur le GPL et le diesel).

La Suède

La Suède a procédé à une réforme fiscale d'ampleur en 1991 en transférant 6 % de sa fiscalité « traditionnelle » vers une fiscalité « verte ». Ce sont principalement les impôts directs (impôts sur les sociétés, impôt sur le revenu) qui ont été concernés par la baisse (à noter tout de même que l'impôt sur le revenu représente une part plus importante des recettes fiscales qu'en France). Les nouvelles taxes sont calculées sur les combustibles fossiles (azote, soufre, CO2, l'électricité, les emballages, le trafic aérien, les transports, les engrais, les pesticides, l'énergie nucléaire). Les taxes sur l'azote et le soufre se sont montrées incitatives et une diminution des émissions entre 1980 et 1999 (respectivement de 35 et de 87 %) a été constatée. Des abattements et des exonérations ont été instaurés pour les secteurs ouverts à la concurrence internationale.

Et la France ?

Avec la création de la « taxe carbone », et nonobstant le débat sur l'efficacité de celle-ci, le France tente de rattraper une partie du retard accumulé ces dernières années en matière de fiscalité « écologique ». En France, la part de cette fiscalité rapportée au PIB a en effet chuté d'un quart entre 1999 à 2004, la part des recettes de la fiscalité verte s'étant établie à 2,1 % en 2004 contre 2,9 % en Europe à la même période. Les impôts et taxes

considérés comme « écologiques » sont la taxe intérieure sur les produits pétroliers (les trois quarts de cette fiscalité) ou la redevance sur l'eau, des prélèvements en réalité sans effet sur la préservation de l'environnement. Des mesures incitatives existent également (crédit d'impôt sur le revenu pour certaines dépenses effectuées dans la résidence principale) mais globalement, s'agissant de la fiscalité écologique, le retard est certain et l'approche est à revoir.

En particulier, ainsi que nous l'avons maintes fois dénoncé, une fiscalité écologique doit s'insérer dans un système fiscal plus juste, c'est-à-dire plus redistributif, sous peine d'assister à un surcroît d'imposition au détriment des classes moyennes et modestes. Par ailleurs, une telle fiscalité ne doit pas se substituer à des recettes pérennes. En effet, si l'on met en place une véritable « éco-taxe » qui a pour vocation de changer les comportements sur la base du principe « pollueur/payeur », alors le rendement de cette « écotaxe » doit diminuer avec le temps pour devenir le plus faible possible voire ne rien rapporter à terme. L'assiette de la taxe est « biodégradable », la réduction des émissions de carbone qui constituent l'assiette de la taxe s'accompagnant alors mécaniquement d'une réduction du rendement budgétaire. Mais si l'on procède dans le même temps à une diminution d'un impôt « durable », c'est-à-dire si l'on substitue une source de financement temporaire à une source de financement pérenne, les finances publiques se retrouveront inmanquablement sous pression. Le déficit et la dette augmenteront alors, ce qui conduira ; soit à augmenter d'autres impôts, soit à privatiser des services publics, soit encore à réduire drastiquement les dépenses publiques. Pour notre organisation, répondre ce risque de dérive est une nécessité : c'est donc bien l'approche qui permet de lier justice fiscale et sociale et efficacité environnementale qui doit être portée sans relâche.

Quel bilan ?

L'approche dominante demeure tournée vers une régulation et une réponse des questions environnementales par le marché. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) propose plusieurs pistes en la matière : renforcement et élargissement des marchés du carbone, extension des mécanismes de développement propre, pression sur l'utilisation de fonds publics, libéralisation du commerce des biens et des services...

Le marché du carbone n'a jusqu'ici pas prouvé qu'il était un outil efficace. Tout d'abord, on peut s'étonner que certains secteurs ne soient pas couverts comme le transport, le logement et l'agriculture (secteurs qui représentent près de 60 % des émissions de GES en France et près de 70 % en Europe). Le prix de la tonne équivalent carbone a connu des variations mais demeure peu élevé. Les quotas alloués ont même dépassé les émissions réelles de 8 %. En outre, l'allocation gratuite des quotas a généré des profits pour certaines sociétés, notamment celles qui avaient reçu des dotations supérieures à leurs besoins et qui ont pu revendre sur le marché ceux qu'elles n'avaient pas utilisés.

Le plafonnement d'émission de GES telle qu'elle est recherchée par l'allocation de quotas s'applique non aux pays mais aux installations. L'allocation des quotas a été gratuite dans un premier temps puis est devenue moins généreuse pour la période 2008-2012. Le prix de la tonne a fini par se situer à moins de 10 euros la tonne. Pour atteindre l'objectif européen de réduction des émissions de GES, il est prévu que durant les prochaines années, de moins en moins de quotas soient disponibles. Théoriquement, cela devrait se traduire par une augmentation du prix des quotas (en équivalent tonne carbone). Mais le chemin est long et en cette fin 2009, la crainte est tout simplement que les engagements déjà modestes du protocole de Kyoto ne soient pas respectés.

Par ailleurs, malgré l'augmentation officiellement prévue du prix des quotas, certains secteurs exposés à la concurrence internationale continueront de bénéficier de quotas gratuits. Pour finir, le risque de « bulle » est réel (une entreprise pourrait acheter des quotas dont elle n'a pas besoin pour les revendre au prix fort par la suite). On atteint ici les limites inhérentes à la régulation des émissions de GES par le marché.

Plusieurs signaux sont donc assez inquiétants. Dans son plan climat de 2004 (qui prévoit l'instauration d'un plan national d'affectation des quotas et un engagement de diviser par 4 des émissions de GES d'ici 2050), la France s'était engagée à réduire d'ici 2012 ses émissions de GES au niveau de 1990, mais ces émissions ont augmenté de 1,9 % entre 1990 et 2007. L'Allemagne s'était engagée à réduire ses émissions de GES de 21 %, le Royaume Uni de 12,5 % et l'Italie de 6,5 %. Mais globalement, l'Union européenne, parfois présentée comme pionnière et volontariste dans ses engagements, n'a pu réduire ses émissions de GES que de 5,4 % entre 1990 et 2006 alors qu'elle s'est engagée à les réduire de 8%. En France,

Pour l'heure, le système dit d'échange des « quotas » ne remplit pas ses objectifs : en effet, la distribution de quotas a été généreuse durant la phase de test (2005 à 2007), les entreprises ont jusqu'ici rarement éprouvé le besoin d'acheter des quotas supplémentaires. Le système repose sur un plafonnement des émissions des industries émettrices et s'accompagne de la création d'un marché de quotas associé (appelé European Emissions Trading System – ETS-).

Que faire ?

Devant le bilan très décevant au regard des enjeux, il est donc plus que jamais nécessaire de porter l'analyse et les débats sur les moyens que doivent prendre les pouvoirs publics pour faire face aux défis actuels : réduction des émissions de gaz à effet de serre, aide au développement, protection de la biodiversité, transition énergétique... La liste n'est bien entendu pas exhaustive, loin s'en faut.

C'est ce qui rend le débat nécessaire et l'adoption de mesures réellement efficaces urgente. Le rapport Stern estime que le coût de l'inaction serait de loin supérieur à celui de la stabilisation des émissions de GES : les coûts liés au changement climatique représenteraient 5 à 20 % du produit intérieur brut mondial contre 1 % pour les dépenses nécessaires à la stabilisation des émissions de GES. Economiquement, socialement et écologiquement, les enjeux sont clairs.

Le débat sur les effets de la taxe carbone porte sur deux questions : l'efficacité écologique et la justice sociale (c'est-à-dire l'impact redistributif). Le mécanisme de la compensation retenu distingue le milieu rural du milieu urbain où les dépenses d'énergie sont supposées moins importantes (ce qui entraînera une compensation moins élevée qu'en milieu rural).

L'une des caractéristiques du système fiscal français est d'être peu redistributif, d'où une grande sensibilité de l'opinion sur la question de la redistribution fiscale. Le but de la taxe carbone étant principalement d'être efficace sur le plan écologique, le scepticisme de l'opinion quant aux effets environnementaux et sociaux de la taxe carbone était prévisible. Dans les pays nordiques, le système fiscal est plus redistributif, ils n'ont semble-t-il pas eu ce type de problème d'acceptation sociale de la fiscalité écologique lors de son instauration.

Au plan européen, la fiscalité écologique doit déboucher sur des mesures harmonisées : il pourrait être possible de mettre en œuvre une taxe européenne qui mette à contribution tous les Etats dans le but de financer des investissements publics européens¹ favorables à la préservation de l'environnement et de financer l'aide au développement.

Pour en savoir plus

Rapport Attac, *Le climat dans la tourmente des marchés*, Novembre 2009, <http://www.france.attac.org/spip.php?article10514>

L'appel de Copenhague <http://www.copenhague-2009.com/appel>

Site de l'Ademe, <http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?id=11433&m=3&cid=96>

Site de l'Union européenne, http://ec.europa.eu/environment/index_fr.htm

Rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur la fiscalité écologique, septembre 2009, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1935.asp>

Communication de la Commission du 10 septembre 2009 intitulée *Accroître le financement international de la lutte contre le changement climatique: orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague* [COM\(2009\)0475](http://ec.europa.eu/economy_finance/COM20090475_en.pdf).

¹ En particulier, en France comme en Europe, pour que la taxe soit efficace et juste, il faut que l'agent économique qui la supporte puisse avoir le choix entre l'usage du bien ou du service et une alternative, faute de quoi il sera contraint d'acheter ce bien ou ce service et deviendra ainsi un « contribuable captif » obligé de payer la taxe.