Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 1, n° 1 | Mai 2010

Coopération décentralisée et développement durable

Patrick Criqui, Benoît Faraco, Alain Grandjean,
2009, *Les États et le carbone*, Presses Universitaires
de France, France, 192 p.

Bertrand Zuideau

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/8421>

DOI : 10.4000/developpementdurable.8421

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Bertrand Zuideau, « Patrick Criqui, Benoît Faraco, Alain Grandjean, 2009, *Les États et le carbone*, Presses Universitaires de France, France, 192 p. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 1, n° 1 | Mai 2010, mis en ligne le 07 mai 2010, consulté le 22 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/8421> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.8421>

Ce document a été généré automatiquement le 22 septembre 2020.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Patrick Criqui, Benoît Faraco, Alain Grandjean, 2009, *Les États et le carbone*, Presses Universitaires de France, France, 192 p.

Bertrand Zuindeau

- 1 À quelques semaines du Sommet de Copenhague, paraissait cet ouvrage traitant du changement climatique et des politiques susceptibles d'être mises en œuvre pour y faire face. Au regard d'une production intellectuelle assez significative dans ce

domaine, depuis quelques années déjà, ce nouvel ouvrage se distingue surtout par l'attention portée aux outils économiques – notamment taxes et quotas – visant la réduction des émissions. Écrit par trois spécialistes des questions climatiques et énergétiques, par ailleurs membres du Comité de veille écologique de la Fondation Nicolas Hulot, le livre est très didactique, précis et technique, mais sans excès, et surtout tout à fait abordable pour qui ne serait pas rompu à l'analyse économique approfondie... En outre, le traitement technique n'empêche pas, bien au contraire, un caractère engagé, que l'on n'hésitera pas ici à qualifier de « politique ».

- 2 Si l'accent est mis sur les instruments des politiques du changement climatique, le livre n'en offre pas moins une analyse assez complète du double problème que constituent le changement climatique et la raréfaction de l'énergie, de leurs causes, et des défis auxquels ils conduisent. C'est là l'objet des trois chapitres de la 1^{er} partie, le chapitre 3, présentant, entre autres, une analyse du Protocole de Kyoto et de ses limites.
- 3 La 2^e partie, la plus longue, probablement la plus importante et la plus originale de l'ouvrage, porte sur les « *instruments de politiques de l'environnement* », susceptibles d'être mobilisés pour lutter contre les risques de dérèglement climatique. Sont alors successivement passés en revue les normes, les quotas d'émission et autres instruments de marché, la taxe carbone, les autres instruments fiscaux et parafiscaux (crédits d'impôts, bonus/malus...), ainsi que des outils contractuels tels que le contrat de performance énergétique. Le dernier chapitre analyse, quant à lui, « cinq grands chantiers pour une transition économique » : refonder l'aménagement du territoire, rénover les logements, développer les réseaux de transports, rénover la politique énergétique, et recomposer l'agriculture. Cette mise en perspective est particulièrement opportune car elle montre bien que les instruments économiques proposés ne sauraient suffire en tant que tels et qu'ils sont, tout au contraire, à envisager comme des outils – tout à fait nouveaux ou à renforcer – au service de politiques nouvelles orientées vers un « *développement sans carbone* ».
- 4 Comme l'annonce le titre du livre, l'accent est mis par les auteurs sur le rôle des États. Certes, il ne s'agit pas d'oublier les initiatives que peuvent – que doivent – prendre les autres acteurs à impliquer dans cette problématique du changement climatique (entreprises, collectivités territoriales, citoyens, etc.), mais l'intervention des États est tout à fait cruciale. Pour le moins en filigrane et souvent de manière explicite, le livre défend clairement la thèse que « *les défis climatique et énergétique sonnent le retour des États et de la régulation* » (p. 281). Ce que certains ont découvert ou feint de découvrir sur le plan économique et financier, à savoir que les marchés libres et dépourvus de régulations n'étaient pas tenables, est vrai aussi dans le domaine de l'environnement ; peut-être plus vrai encore, dans la mesure où la nature de bien public de l'environnement et l'existence d'externalités confèrent d'emblée un rôle irremplaçable aux pouvoirs publics. Pour autant, l'approche des auteurs se garde de tout excès. La citation suivante résume parfaitement la thèse des auteurs : « *Bien évidemment, la preuve a été historiquement faite que les États ne peuvent se substituer au marché. Il s'agit donc bien de trouver une nouvelle combinaison des rôles des uns et des autres. L'État doit s'emparer des outils à sa disposition pour corriger les défaillances des marchés et orienter correctement les décisions des acteurs. Il ne s'agit pas de revenir aux errements de la planification mais de mettre en œuvre un nouveau policy-mix, s'appuyant sur la boîte à outils de l'économiste, les normes, les taxes et les quotas* » (p. 312). Les États auraient ainsi à privilégier le « *faire-faire* » plutôt que le «

faire », mais encore faut-il que ce rôle soit pleinement réalisé, avec détermination et sans atermoiements.

- 5 L'ouvrage, riche et couvrant fort bien le domaine concerné, suscite quantité de réflexions. J'en retiendrai trois, qui n'engagent bien sûr que moi et ne sauraient être imputées aux auteurs.
- 6 La première, évidemment dans le prolongement de ce qui vient d'être dit à propos du rôle des États, a trait aux enseignements du Sommet de Copenhague. Alors que la constitution de régulations est un enjeu majeur de la lutte contre le changement climatique, le bilan de Copenhague est à la fois consternant et inquiétant pour l'avenir : notamment le report des objectifs quantifiés sur 2010 – avec quelle assurance d'être effectivement précisés à cette date ? – et le refus de la création d'une instance internationale pour vérifier la mise en œuvre des engagements de chaque pays. On est assez sidéré de la lenteur du processus international de mise en place de régulations dignes de ce nom. En forçant à peine le trait, on peut se demander quels progrès réels ont été accomplis depuis 1992, date à laquelle, la convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques retenait déjà l'objectif de « *stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* » (article 1)...
- 7 La deuxième réflexion renvoie aussi à un événement relativement récent : la décision du Conseil Constitutionnel français, le 29 décembre dernier, d'annuler le projet de taxe carbone du Gouvernement¹. À mon sens, les commentateurs sont allés un peu vite en besogne en stigmatisant un projet qui aurait écarté de son dispositif d'imposition les entreprises industrielles, pourtant fortement contributrices au problème. La question est plus complexe et, à y regarder de plus près, les arguments du Conseil Constitutionnel sont très précis. Tout d'abord, il n'est pas en soi choquant ni même injuste que les entreprises ne soient pas assujetties à la taxe. On peut, à cet égard, mobiliser un passage de *Les États et le carbone* : « *Il est (...) préférable d'imaginer un système où les deux instruments cohabitent : d'une part, des quotas pour les grands industriels, d'autre part, pour les émissions diffuses, une fiscalité sur le carbone permettant à l'ensemble des ménages, des PME et autres entreprises non soumises au système de quotas d'ajuster leur comportements sur un prix croissant du carbone* » (p. 240). Ce partage des instruments – les quotas pour les entreprises responsables de pollutions ponctuelles fortes, les taxes pour les responsables de pollutions diffuses – présidait d'emblée à l'esprit et au contenu au projet d'introduction d'une taxe carbone. En réalité, ce qui fait problème et que rappelle le Conseil Constitutionnel (p. 4 de sa résolution), c'est que « pour les activités industrielles, [l]es exemptions [ne sont] pas justifiées par le régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, ces quotas étant attribués à titre gratuit jusqu'en 2013 » (c'est moi qui souligne). On pourrait, certes, remarquer que, de la même manière que les entreprises industrielles ne paient que les quotas achetés en sus de l'allocation dont elles bénéficient, les « pollueurs diffus » ne paient la taxe qu'au-delà de la compensation prévue par le Gouvernement. Cependant, il faut convenir que l'apparent déséquilibre, entre des entreprises industrielles qui ne paieraient pas jusque 2013 et les pollueurs diffus, est difficilement acceptable. Mais se pose alors une autre question : pourquoi l'allocation des quotas n'est-elle pas déjà payante, dès lors que le système européen s'appuie sur une directive de 2003 et qu'il est opérationnel depuis 2005 ? Telle est la troisième question que je souhaite aborder.

- 8 Le risque de la perte de compétitivité des entreprises industrielles européennes est assurément en cause. Cette perte de compétitivité serait doublement pénalisante. Du point de vue économique, d'une part, elle pourrait se traduire par des parts de marchés réduites et par un mouvement de délocalisation. Dès lors – et c'est le deuxième aspect – les émissions de carbone induites par un déplacement de la production hors des frontières annuleraient une partie des réductions permises par les politiques européennes. C'est le phénomène dit de « *fuite de carbone* » (« carbon leakage » en anglais). L'inconvénient économique se doublerait ainsi d'un inconvénient écologique. Du coup, la Commission envisage un accès très progressif au paiement des allocations de crédits d'émissions : 80% des quotas seraient gratuits en 2013, 30% en 2020 et 0% en 2027, tandis que pour certains secteurs jugés particulièrement exposés à la concurrence internationale (par exemple les produits chimiques, l'agroalimentaire, la sidérurgie...), la gratuité serait accordée, éventuellement jusque 2020 dans l'hypothèse où aucun accord international ne serait obtenu².
- 9 Évidemment, ce qui a conduit à une telle position, au plan européen, s'agissant des quotas, est susceptible de jouer dans le cas de l'écotaxe français : l'inclusion des entreprises industrielles dans le dispositif d'écotaxe risquerait de porter préjudice à leur compétitivité, sauf à compenser le surcroît d'imposition par une baisse d'autres charges (disparition de la taxe professionnelle par exemple...).
- 10 Toujours est-il que la question des risques d'interférences entre politiques climatiques et compétitivité internationale est un enjeu-clé de la conception et de l'application des politiques en question. Les auteurs de *Les États et le carbone* nous invitent à y réfléchir en deux endroits de leur ouvrage : p. 210 *sqq.* et en conclusion générale. Peut-être que cet aspect très important des politiques de changement climatique, qui fait l'objet de travaux déjà anciens (Hoerner, 1998³ ; Ismer, Neuhoff, 2004⁴), aurait-il mérité un traitement plus significatif encore dans le livre, peut-être même un chapitre entier. Ce tout petit regret n'empêche évidemment pas d'apporter une appréciation extrêmement favorable à l'ensemble du livre et d'en recommander chaudement la lecture.

NOTES

1. Après cette annulation, le Gouvernement a exprimé sa volonté de proposer rapidement une nouvelle version. Cependant, après l'échec de la majorité présidentielle aux élections régionales, et étant donné l'opposition des partis de droite et des milieux d'entreprises à la taxe carbone, le Président de la République a fait part, le 24 mars, du renvoi *sine die* du projet.

2. Pour des précisions, voir http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/064-63563-307-11-45-911-20091103IPR63562-03-11-2009-2009-false/default_fr.htm

3. Hoerner J. A., 1998, "The role of border tax adjustments in environmental taxation: theory and U.S. experience", International workshop on market based instruments and international trade, IVM, Amsterdam.

4. Ismer R., Neuhoff K., 2004, "Border tax adjustments: a feasible way to address non participation in emission trading", Cambridge Working Papers in Economics, CWPE, 0409.

AUTEUR

BERTRAND ZUINDEAU

Bertrand Zuindeau est Maître de Conférences en sciences économiques à l'Université Lille 1 et mène ses recherches au sein du laboratoire CLERSE. Ses travaux portent principalement sur la problématique territoriale du développement durable.