



**HAL**  
open science

# L'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique

Eloi Laurent, Jacques Le Cacheux

► **To cite this version:**

Eloi Laurent, Jacques Le Cacheux. L'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique. Regards croisés sur l'économie, 2009, 2 (6), pp.192 - 205. 10.3917/rce.006.0192 . hal-03459894

**HAL Id: hal-03459894**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03459894>**

Submitted on 1 Dec 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# » L'UNION EUROPÉENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Jacques LE CACHEUX, *professeur à l'université de Pau et des Pays de l'Adour, directeur du département des études de l'OFCE.*

Éloi LAURENT, *économiste senior au département des études de l'OFCE.*

## L'UNION EUROPÉENNE, PUISSANCE ÉCOLOGIQUE EN DEVENIR

Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne (UE) a pris la tête de la lutte contre le changement climatique dans le monde. Elle est, dans les faits, devenue la seule puissance capable de faire basculer les négociations internationales engagées dans le cadre des Nations Unies du côté du raisonnable. Mais force est de constater que la stratégie environnementale européenne manque encore de cohésion, voire de crédibilité : les puissants instruments économiques que l'UE a su construire méritent d'être réformés et mis en cohérence.

L'engagement de l'UE dans la lutte contre le changement climatique remonte au début des années 1990, lorsque la Commission européenne proposa explicitement de mettre l'intégration économique européenne au service de la responsabilité écologique en créant une taxe énergie-carbone régionale [Commission européenne, 1991]. La frilosité des États membres (incarnée par la résistance acharnée du Royaume-Uni) et la défaillance de la détermination communautaire eurent raison du projet qui fut repoussé pendant dix ans et finalement abandonné.

Certes, l'UE a su contourner ces difficultés pour mettre en place en 2005 le premier marché du carbone. Certes, elle s'est engagée en 2007 à atteindre des

objectifs très ambitieux de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre (GES). Mais il y a un hiatus entre les ambitions et les moyens européens. Or, le temps presse : depuis le début des années 1990, la science du changement climatique a progressé à pas de géant, hélas dans une direction toujours plus inquiétante<sup>1</sup>.

“ Le dernier inventaire complet des gaz à effet de serre des pays de l'annexe B du protocole de Kyoto ne laisse aucun doute sur la position de *leader* de l'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique. ”

Nous proposons ici d'abord d'évaluer la performance européenne en matière d'émissions de GES, puis de passer au crible les éléments principaux du « paquet climat-énergie » qui constitue aujourd'hui l'essentiel de la stratégie européenne contre le changement climatique. Enfin, nous exposerons les avantages que l'UE retirerait d'un engagement écologique plus soutenu et les pistes de réforme qui peuvent être envisagées pour mener à bien cette nouvelle ambition.

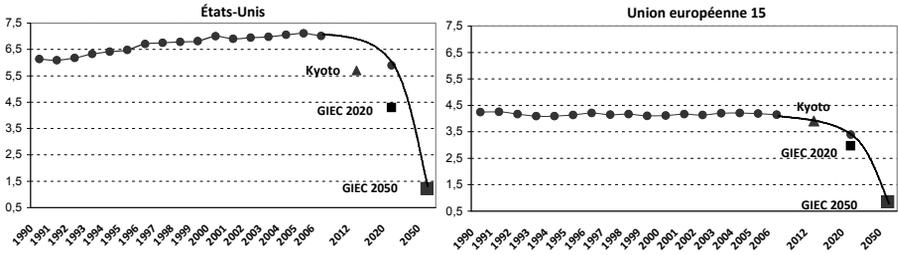
## LA PERFORMANCE EUROPÉENNE

Le dernier inventaire complet des gaz à effet de serre des pays de l'annexe B du protocole de Kyoto ne laisse aucun doute sur la position de *leader* de l'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique. Les émissions de GES des quinze pays de l'UE qui s'étaient engagés à réduire d'ici à 2012 leurs émissions de 8 % par rapport à 1990 ont été réduites de 2,2 % entre 1990 et 2006. Les vingt-sept pays de l'UE ont pour leur part diminué de 7,4 % leurs émissions sur cette période. C'est bien mieux que le Japon (+ 5 %), les États-Unis (+ 14 %), le Canada (+ 21 %) ou l'Australie (+ 29 %). Les données préliminaires et les nouveaux calculs communiqués par l'UE et les États-Unis en avril et mai 2009 accentuent encore l'écart : les émissions américaines auraient progressé de 1,4 % entre 2006 et 2007 et l'augmentation serait en fait de 17 % entre 1990 et 2007 ; l'UE 15 aurait en revanche enregistré une baisse des émissions de 1,6 % entre 2006 et 2007 pour une baisse totale de 4,3 % depuis 1990. L'écart

1. Voir sur ce point les rapports successifs du GIEC.

transatlantique depuis 1990 dépasserait donc désormais les 20 points de pourcentage. En somme, l'UE 15 émet 40 % de moins de GES que les États-Unis avec un PIB d'environ 10 % supérieur et une population supérieure d'environ 20 % (graphique 1).

**Graphique 1 – Émissions de gaz à effet de serre, en milliards de tonnes de CO<sub>2</sub>**



*Lecture* : les ronds représentent les points réalisés et ceux qui ont été annoncés comme objectifs à atteindre dans la trajectoire d'émissions ; les carrés représentent les objectifs assignés par le protocole de Kyoto et ceux recommandés par le GIEC pour atténuer le changement climatique.

*Sources* : Nations Unies et calculs des auteurs.

De la même manière, la comparaison plus fine de l'évolution des émissions depuis 1990 à la fois par habitant et selon le niveau de richesse (intensité carbonique de la croissance) confirme l'avance écologique des pays de l'UE 15 sur les autres pays développés.

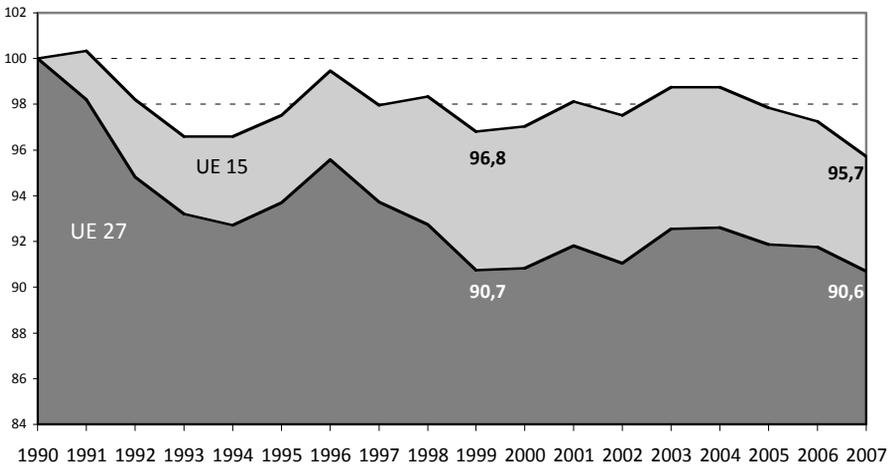
La stratégie européenne de croissance soutenable, reflétée par la trajectoire de développement durable qu'elle a choisie au Conseil européen du printemps 2007 et confirmée en décembre 2008 par l'adoption du « paquet climat-énergie », apparaît donc à la fois conforme au consensus scientifique et réaliste. Si elle suit cette trajectoire, après avoir atteint en temps et en heure sa cible de Kyoto, l'UE 15 sera presque au rendez-vous fixé pour les pays développés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en 2020 (la cible basse visant une réduction de 30 % des émissions à cette date par rapport à 1990), ce qui lui permettrait, à condition d'un effort redoublé, d'atteindre l'objectif défini par le GIEC pour 2050 (graphique 1).

L'UE est ainsi à même de jouer un rôle pivot au plan mondial, car elle est formée de pays développés qui sont aussi des économies à faible intensité car-

bonne partageant une même préoccupation environnementale et disposant d'institutions communes, d'une culture de coopération ancienne, et de puissants instruments économiques pour la faire valoir.

Pour autant, il nous faut tempérer cette appréciation relativement favorable en tenant compte de trois faiblesses. D'abord, si la tendance en termes de réduction d'émissions de GES est dans l'ensemble bonne depuis 1990, elle l'est moins depuis 1999 (graphique 2) et la performance enregistrée depuis une décennie s'est dégradée (-0,1 pour l'UE 27 et -1,1 pour l'UE 15 contre respectivement -9,2 et -3,2 sur la période 1990-1999). Ces données suggèrent que l'UE n'a pas encore accroché une trajectoire de croissance faiblement intensive en carbone et qu'elle doit réformer en profondeur ses structures productives et ses modes de consommation pour atteindre les objectifs très ambitieux qu'elle s'est fixés à moyen et long terme.

**Graphique 2 – Émissions de GES pour l'UE 15 et l'UE 27, 1990-2007  
(1990 = 100)**



Source : Agence européenne de l'environnement (AEE).

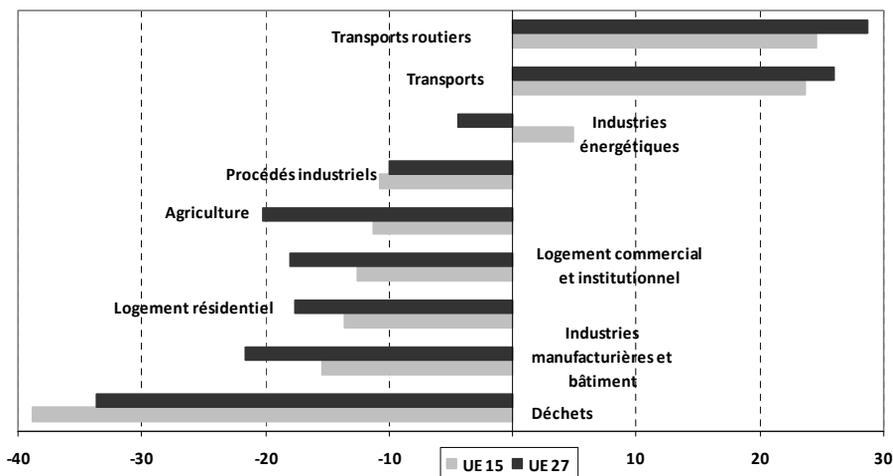
Il faut ensuite reconnaître que la performance européenne varie sensiblement selon les secteurs économiques considérés. Or, ceux-ci contribuent de manière inégale aux émissions (tableau 1).

**Tableau 1 – Part des secteurs dans les émissions européennes de GES en 2007, en %**

	UE 15	UE 27
Industries énergétiques	30,1	31,9
Transports	21,3	19,5
<b>Valeur cumulée</b>	<b>51,4</b>	<b>51,4</b>
Industries manufacturières et bâtiment	13,0	12,7
Agriculture	9,2	9,2
<b>Valeur cumulée</b>	<b>73,5</b>	<b>73,3</b>
Logement résidentiel	8,9	8,5
Procédés industriels	8,2	8,5
<b>Valeur cumulée</b>	<b>90,7</b>	<b>90,3</b>
Immobilier commercial et institutionnel	3,5	3,3
Déchets	2,6	2,8
<b>Valeur cumulée</b>	<b>96,8</b>	<b>96,4</b>

Source : AEE.

**Graphique 3 – Émissions de GES par secteurs, évolution entre 1990 et 2007, en %**



Source : AEE.

Un problème évident tient à cet égard à l'évolution du transport routier dont la contribution au changement climatique ne cesse de s'accroître sans maîtrise apparente (graphique 3). Or, les émissions du secteur du transport (dues à 90 % au transport routier) représentent 19 % du total de l'UE 27 (21 % des émissions de l'UE 15), juste derrière les secteurs énergétiques (30 % pour l'UE 15 et 32 % pour l'UE 27), dont la contribution aux émissions européennes est en progression dans l'UE 15 et chute faiblement depuis 1990 dans l'UE 27. Autrement dit, plus de la moitié des émissions de GES dans l'UE connaît une évolution préoccupante ou insatisfaisante.

Enfin, les États membres ne progressent pas de manière homogène vers leurs objectifs de Kyoto, traduisant un manque de cohésion dans la stratégie environnementale européenne. L'écart dans certains pays entre les performances et les objectifs suggère que certains États membres en compensent d'autres, puisque la performance d'ensemble est bonne. La divergence est manifeste même lorsqu'on ne s'intéresse qu'aux huit pays rejetant le plus de GES (tableau 2).

**Tableau 2 – Les 8 premiers émetteurs de GES dans l'UE 27, en % du total**

		Écart par rapport à la cible de Kyoto
Allemagne	19	-
RU	12,6	-
Italie	11	++
France	10,5	-
Espagne	8,8	+++
Pologne	7,9	---
Pays-Bas	4,1	+
Roumanie	3	---
Total	76,9	

Source : AEE.

Lecture : Les signes + et - indiquent la plus ou moins grande distance (respectivement positive ou négative) par rapport à la cible de Kyoto.

C'est à l'aune de ces trois limites qu'il faut considérer l'état de la politique européenne de lutte contre le changement climatique et la nécessité non seulement de la réformer, mais aussi d'introduire de nouveaux instruments économiques pour la compléter.

## LE PAQUET CLIMAT-ÉNERGIE ET SA CRÉDIBILITÉ

La politique européenne d'atténuation du changement climatique se confond désormais avec la stratégie dite « 20-20-20 », adoptée lors du Conseil de mars 2007. Après avoir fait l'objet d'intenses tractations entre les États membres, au terme desquelles il a souvent hélas été affaibli, le « paquet climat-énergie », qui porte la stratégie « 20-20-20 », a été adopté à la fin de la présidence française, en décembre 2008, et formellement entériné par le Conseil en avril 2009. Il est finalement entré en vigueur en juillet 2009. Un examen attentif des composantes des trois instruments économiques européens, tels qu'ils se présentent aujourd'hui après ce processus législatif, montre qu'ils demeurent inadaptés aux ambitions de l'UE.

Pour commencer, l'amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique d'ici à 2020 est le seul objectif, sur les trois « 20 », qui ne soit pas contraignant, en dépit de son caractère stratégique. Il ne fait donc l'objet d'aucune directive, si ce n'est, très indirectement, du règlement portant sur les normes d'émissions de GES des véhicules légers<sup>2</sup>, le règlement n° 443/2009, dont le contenu a été dilué et l'application différée. Ce règlement fut âprement discuté, notamment par l'Allemagne dont les constructeurs automobiles sont beaucoup moins avancés sur ce point que les Français et les Italiens. Cette nouvelle réglementation place certes l'Union européenne en situation très favorable sur le plan international, en particulier à l'égard des États-Unis et du Japon. Compte tenu de la décision prise par l'administration Obama en mai 2009, les États-Unis n'atteindront qu'en 2016 les standards européens actuels (tableau 3)<sup>3</sup>.

**Tableau 3 – Normes d'émissions (g/km) et de consommation (L/100) pour les véhicules légers**

	2008	2015-2016
Union européenne	160 g/km ≈ 6,6 l/100	2015 : 130 g/km ≈ 5,4 l/100 (soit 18 % de réduction)
États-Unis	236 g/km ≈ 8,6 l/100	2016 : 155 g/km ≈ 6,6 l/100 (soit 30 % de réduction)

Sources : Commission européenne et gouvernement fédéral américain, calculs des auteurs.

2. Auquel s'ajoute la révision controversée, du fait des incertitudes entourant encore les agro-carburants, de la directive de 1998 sur la qualité des carburants (qui prévoit finalement une réduction de 6 %, au lieu de 10 % initialement, des GES issus du cycle de vie des carburants d'ici à 2020).

3. Voir Laurent et Le Cacheux [2009a].

Pour autant, un examen attentif des caractéristiques des émissions du secteur du transport routier montre que les avancées technologiques ne suffiront pas à endiguer leur progression. En effet, selon l'Agence européenne de l'environnement, les véhicules routiers servant au transport de personnes ont vu l'intensité de combustion des énergies fossiles qu'ils utilisent reculer de plus de 40 % de 1990 à 2005 et leur intensité carbonique reculer de l'ordre de 2 %. En revanche, le nombre de kilomètres parcourus a littéralement explosé, progressant de plus de 100 % sur cette période, de même qu'a progressé le nombre de voitures privées dans la flotte totale (de près de 10 %). Le transport de marchandises connaît une évolution voisine, avec une progression de plus de 80 % du kilométrage, de 40 % de la part des camions dans la flotte totale de véhicules, tandis qu'a reculé leur intensité carbonique (de 2 %) et leur intensité de combustion (de près de 30 %).

“ Il y a un hiatus entre les ambitions et les moyens européens (...). Au cœur de la stratégie environnementale européenne se trouve un instrument fragile, lacunaire et permissif : le système communautaire d'échange de quotas d'émissions. ”

En d'autres termes, les innovations technologiques<sup>4</sup> ne suffisent pas à compenser l'effet volume du transport routier depuis 1990. Il est donc impératif d'agir sur ce volume si l'on veut réduire les émissions de GES dans l'Union européenne. C'est très exactement ici que se pose la question de l'introduction d'une fiscalité environnementale (*cf. infra*)<sup>5</sup>.

Le deuxième « 20 » vise à « porter d'ici à 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'UE à 20 % ». Dans cette perspective, des cibles nationales ont été définies et elles sont assorties d'objectifs intermédiaires dans le temps. Mais ces derniers ne sont plus, au terme de la négociation finale, assortis de sanctions financières. Là aussi, l'efficacité du système d'incitations choisi par l'UE paraît douteuse, pour ne pas dire défailante.

C'est au sujet du troisième « 20 », la réduction de 20 % des GES d'ici à 2020 par rapport à leur niveau de 1990, que les doutes sont légitimement les plus grands, car au cœur de la stratégie environnementale européenne se trouve un instrument fragile, lacunaire et permissif : le système communautaire

4. Qui ont par exemple permis de réduire de 12 % les émissions de CO<sub>2</sub> des nouveaux véhicules particuliers de 1995 à 2004.

5. Même si ce n'est bien entendu pas la seule option de politique publique envisageable (on peut notamment songer aux investissements dans les transports publics).

d'échange de quotas d'émissions (SCEQE). C'est d'ailleurs un paradoxe que l'Union européenne, qui militait au début des années 1990 pour l'instauration d'une taxe carbone mondiale, soit devenue la première région du monde à instituer un marché de permis d'émissions résultant de son engagement dans le protocole de Kyoto. Le marché européen du carbone montre des signes préoccupants de fragilité depuis son lancement en janvier 2005 du fait de la volatilité du prix de la tonne de CO<sub>2</sub> (voir notre article dans ce numéro, p. 117).

À la lecture du document final adopté par le Conseil européen du 6 avril 2009, on remarque enfin que l'objectif européen de 30 % de réduction des GES en cas d'accord international satisfaisant a disparu au profit d'une menace : si les autres pays industrialisés n'étaient pas à la hauteur de l'enjeu à Copenhague, l'UE jouerait de l'argument de « la fuite de carbone » pour continuer à distribuer gratuitement des permis d'émissions aux entreprises du continent. Dangereuse surenchère !

## **POURQUOI L'UE DOIT-ELLE FAIRE DAVANTAGE ?**

L'Union européenne a d'abord un intérêt clair à s'engager dans une politique plus ambitieuse de lutte contre le changement climatique dans le but de convaincre les grands pays émergents de la crédibilité de ses engagements, et ce afin de faciliter l'atteinte d'un accord international proche de ce que recommande le GIEC.

S'il était normal que le protocole de Kyoto n'assigne en 1997 des cibles contraignantes qu'aux seuls pays développés et en transition (Russie et PECO), l'enjeu du sommet de Copenhague est bien d'amener les pays émergents, au premier rang desquels la Chine (premier émetteur au monde de gaz à effet de serre), à réaliser qu'ils doivent désormais eux aussi accepter des objectifs quantitatifs de réduction. L'article 10 du protocole de Kyoto écarte d'ailleurs la notion de « responsabilité historique » des pays riches au profit de celle de « responsabilités communes mais différenciées » de toutes les parties à l'accord.

Or, selon les projections démographiques des Nations Unies, la population des pays en développement va doubler d'ici à 2050 par rapport à son niveau de 1990, passant d'environ 4 milliards à environ 8 milliards d'individus. Si l'on s'en tient aux préconisations du GIEC, la réduction de 50 % des émissions globales de GES d'ici à 2050 doit être obtenue grâce à une réduction de 80 % des émissions des pays développés. Les pays en développement pourraient donc voir leurs émissions augmenter de 3 % sur cette période (tableau 4). Mais, compte

tenu de leur dynamique démographique, cette augmentation correspondra en fait pour eux, par habitant, à une réduction de près de 50 % des émissions de gaz à effet de serre, autant dire un effort considérable (sans parler du coût de l'adaptation au changement climatique dont les populations pauvres seront les premières victimes).

**Tableau 4 – Émissions de gaz à effet de serre\* en 1990 et recommandations du GIEC pour 2050 (en millions de tonnes de CO<sub>2</sub>)**

	1990	2050
Pays développés (annexe B)	13 805	2 761 (- 80 %)
Pays en développement	7 877	8 080 (+ 3 %)
Pays développés, par tête (en tonnes de CO <sub>2</sub> )	12	2,1 (- 82 %)
Pays en développement, par tête (en tonnes de CO <sub>2</sub> )	1,9	1,02 (- 46 %)
Monde	21 683	10 841 (- 50 %)

\* Les données se rapportent aux seules émissions de CO<sub>2</sub> issues des énergies fossiles.

Sources : EIA, Nations Unies et calculs des auteurs.

Il faudra donc des réductions d'émissions bien plus importantes de la part des pays riches que celles envisagées par le GIEC pour alléger le fardeau des pays en développement, en plus des indispensables compensations financières pour permettre à ces pays de se développer de manière durable, pour le bien commun de l'humanité.

Cependant, la dynamique démographique n'est pas la seule à prendre en considération : la dynamique technologique compte tout autant. Il est ainsi faux de prétendre que l'on doit accorder aux pays émergents la possibilité d'émettre autant de CO<sub>2</sub> pour se développer que les pays riches en ont émis au cours des deux siècles passés pour parvenir aux niveaux de vie dont ils jouissent aujourd'hui. L'erreur de raisonnement que l'on commet alors est de même nature que celle commise par Walt Whitman Rostow dans la formulation de son hypothèse sur l'immutabilité des « étapes du développement économique », erreur dénoncée à l'époque par Alexander Gerschenkron. Les pays qui entament le processus de développement après d'autres – l'Allemagne après le Royaume-Uni au xx<sup>e</sup> siècle, la Chine après les pays de l'OCDE aujourd'hui – ne sont pas tenus de repasser par les mêmes phases et de commettre les mêmes erreurs que leurs prédécesseurs ; ils bénéficient en effet des progrès technologiques déjà réalisés par les autres et peuvent, dès lors, « sauter » des étapes. Il en va bien heureusement de même en matière d'efficacité énergétique et d'intensité carbo-

nique de l'économie : si les transferts technologiques sont facilités, les pays « en rattrapage » peuvent d'emblée adopter les techniques les moins énergivores et les moins émettrices de GES disponibles.

La solution mutuellement avantageuse consiste pour les pays riches à s'engager massivement dans l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies de l'environnement afin de gagner en productivité et en richesse, et à transférer une partie de ces technologies et de ce revenu aux pays en développement qui devront faire face à la croissance de leur population et aux conséquences les plus dramatiques du changement climatique. L'Union européenne doit devenir la puissance motrice de cette dynamique.

L'autre enjeu géopolitique évident touche à la sécurité énergétique de l'UE qui à ce jour n'est pas assurée, compte tenu d'une dépendance massive à l'égard des énergies fossiles importées, d'abord de Russie. La Commission européenne, à travers son « Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques » présenté en novembre 2008, a avancé dans la reconnaissance de ce défi majeur pour l'UE, mais tout reste à faire. Le volume total d'importations dans la consommation d'énergie primaire est non seulement considérable (54,2 % en 2005), mais il a tendance à augmenter depuis 2000 (de 4 points). La Russie, à elle seule, a fourni 18 % de l'énergie primaire de l'UE, en progression de 5 points depuis 2000. Au total, en 2005, 40 % des émissions européennes de CO<sub>2</sub> issues du charbon et 90 % de celles issues des produits pétroliers provenaient de l'approvisionnement étranger. Il y a donc un lien entre fiscalité du carbone, croissance dé-carbonée et sécurité énergétique qui doit fonder une nouvelle approche européenne des enjeux de l'énergie.

En allant plus loin que le « paquet climat-énergie », l'UE travaillerait donc triplement à son propre intérêt. En assumant aux yeux du monde émergent et en développement sa responsabilité historique dans le changement climatique, elle inciterait ceux-ci à s'engager à leur tour dans le développement durable. En garantissant mieux son indépendance énergétique, elle s'affranchirait de la périlleuse tutelle russe. Enfin, en consolidant sa position d'économie développée la moins intensive en carbone du monde, elle serait aux avant-postes dans un monde où la « croissance verte » sera la croissance de l'avenir.

Elle travaillerait aussi, plus fondamentalement encore, à se doter d'un nouvel horizon, d'un nouvel idéal susceptible de resserrer les liens entre ses États membres.

La solution consiste pour l'Union européenne à reprendre le projet de fiscalité carbone en l'adaptant à la réalité contemporaine.

## POUR UNE MEILLEURE POLITIQUE EUROPÉENNE DU CARBONE

Pour ce faire, l'Union européenne a aujourd'hui le choix entre plusieurs stratégies, que l'on peut caractériser au moyen de quatre scénarios, se différenciant par leur degré d'ambition, mais aussi par leur probabilité d'être adoptés dans une union dont les institutions rendent presque impossible toute décision commune sur les questions fiscales, soumises à la règle de l'unanimité.

Le premier scénario consiste à réformer le marché européen du carbone en le « fiscalisant », c'est-à-dire en généralisant le dispositif d'enchères et en imposant un prix-plancher, pour mettre un terme aux errances qui caractérisent son fonctionnement actuel.

Le deuxième scénario s'inspire de la proposition faite par la Commission européenne en 2007. Celle-ci a avancé une idée qui revient à une « conversion climatique » des fiscalités existantes en reprenant le schéma hybride énergie-climat de 1991/1992. L'idée est de partir des taux minimums de la directive de 2003, en distinguant une composante « énergie » et une composante « environnement » : les carburants seraient taxés uniformément selon leur contenu énergétique et de manière différenciée selon leur intensité carbonique.

Cette solution, faisable et beaucoup plus ambitieuse que la précédente, demeurerait toutefois dans la ligne choisie à la fin des années 1990 et au début des années 2000, visant à instaurer dans l'Union européenne des taux minimums, ce qui ne règle pas la question du taux optimal de taxation, donc du prix unique du carbone.

Dans le troisième scénario, il s'agirait de compléter le SCEQE « fiscalisé » du scénario 1 par une véritable taxe énergie-carbone européenne sur les « secteurs diffus » (transports et logement). De ce point de vue, la proposition européenne de 1991, amendée en 1992, présente de nombreux traits intéressants du point de vue notamment de son acceptabilité par les différents États membres : parce qu'il s'agit d'un système hybride énergie/carbone<sup>6</sup>, il est davantage susceptible de convaincre les pays opposés au nucléaire, sur lesquels une taxe carbone pèserait plus lourdement.

Le quatrième scénario est le plus ambitieux ; c'est aussi le seul qui permette d'instituer un prix uniforme du carbone et autorise donc un pilotage

---

6. La composante carbone (50 %) était fixée à 2,81 ECU par tonne de CO<sub>2</sub> et la composante énergie, qui excluait les énergies renouvelables (50 % du total) à 0,21 ECU par gigajoule. Le montant total correspondait donc à 17,75 ECU par tonne, soit 3 \$ le baril de pétrole. L'idée était d'augmenter chaque année de 1993 à 2000 le montant de 1 \$ pour parvenir en 2000 à 10 \$ le baril, qui était l'objectif ultime censé permettre de stabiliser les émissions communautaires de CO<sub>2</sub>.

cohérent de la politique climatique de l'Union. Il se différencie du précédent par l'instauration d'une véritable taxe européenne sur le carbone ajouté (TCA européenne), dont le principe est semblable à celui de la TVA<sup>7</sup>.

“ L'Union européenne a aujourd'hui le choix entre plusieurs stratégies (...). La plus ambitieuse consiste à instaurer une véritable taxe européenne sur le carbone ajouté. ”

Prélevée sur toutes les consommations en fonction de leur contenu en carbone, cette TCA européenne présente l'avantage d'être compatible avec le SCEQE – qui serait déductible – et d'afficher au consommateur final le « coût carbone » de chacune de ses consommations. En outre, à la différence des autres options discutées, la TCA frappe également les importations, ce qui atténue considérablement les problèmes de compétitivité et réduit donc la portée des arguments des industries réclamant des exemptions au nom des « fuites de carbone » ; ce scénario est de ce fait le seul qui ne soulève pas le problème du prélèvement carbone aux frontières. La solution de la « taxe sur le carbone ajouté » est d'ailleurs bien meilleure que le « prélèvement aux frontières », car même si celui-ci n'est pas incompatible avec la charte de l'OMC<sup>8</sup>, il provoquerait des mesures de rétorsion commerciale, alors que, dans le cas de la TCA, c'est la loi du marché unique qui commanderait une non-discrimination entre produits européens et étrangers.

Il est vrai que la TCA européenne pose en revanche de nombreux problèmes de faisabilité, juridique et institutionnelle – notamment celui de l'unanimité –, mais aussi technique. Cette dernière dimension, souvent mise en avant pour écarter un tel dispositif lors des débats récents, notamment en France, ne semble toutefois pas insurmontable, dans la mesure où un nombre croissant d'entreprises fait aujourd'hui des « bilans carbone », sur lesquels pourrait s'appuyer la TCA européenne.

## CONCLUSION

L'Union européenne achève en 2009-2010 le cycle amorcé en 2000 lors du Conseil de Lisbonne et s'apprête à faire du développement durable l'élément central de sa nouvelle stratégie de croissance pour la prochaine décennie.

7. Pour une proposition de TCA pour la France, voir Laurent et Le Cacheux [2009b].

8. Voir Godard [2007].

Le danger qui la guette est bien de même nature que celui qui a conduit à l'échec de la stratégie de Lisbonne : l'absence de volonté politique, l'incapacité à se doter d'instruments efficaces d'action collective et le recours à la « coordination douce », qui a fait la preuve de son innocuité. Il ne faudrait pas que la stratégie environnementale européenne soit en 2020, comme la stratégie de Lisbonne en 2010, victime d'un écart persistant entre déclarations et réalisations. Il en va, comme nous avons tenté de le montrer, de l'intérêt de l'Union européenne, mais aussi de l'intérêt général mondial.

## BIBLIOGRAPHIE

- European Commission (1991), *A community strategy to limit carbon dioxide emissions and to improve energy efficiency*, SEC (91) 1744 final, 14 Oct.
- GODARD O. (2007), « Unilateral european post-Kyoto climate policy and economic adjustment at EU borders », *Cahiers de la chaire développement durable X-EDF*, DDX-07-15, octobre, 41 p.
- LAURENT É. et LE CACHEUX J. (2009a), « Le grand bluff : l'Union européenne et les États-Unis à six mois de Copenhague », *Lettre de l'OFCE*, n° 310, 15 juin 2009.
- LAURENT É. et LE CACHEUX J. (2009b), « La taxe carbone : TCA contre CO<sub>2</sub> », *Lettre de l'OFCE*, n° 312, 6 juillet 2009.