

Derrière la taxe CO₂ luxembourgeoise, l'immense défi posé par les objectifs climatiques à l'horizon 2030

Le 5^e anniversaire de l'Accord de Paris sur le climat « célébré » en décembre dernier a été l'occasion de nous rappeler que la décennie qui vient sera également marquée par la poursuite des objectifs climatiques qui vont bouleverser de nombreuses habitudes des ménages et des entreprises. Le Luxembourg n'échappera pas à ce défi, bien au contraire. Il rejoint d'ailleurs cette année la liste toujours plus fournie des pays ayant introduit une taxe carbone.

Etant donné l'ampleur des efforts attendus dans les prochaines années, il pourrait être nécessaire de prévoir dès maintenant une montée en puissance de cette taxe CO₂ d'ici à 2030, mais aussi des mesures d'accompagnement qui conditionneront le succès de la fiscalité environnementale « à la luxembourgeoise ».

Engagements 2030 : le Luxembourg est le pays européen le plus ambitieux

Dans le sillage de l'Accord de Paris sur le climat, l'Union européenne s'était engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 40 % à l'horizon 2030 (par rapport aux niveaux de 1990). Cet objectif a été actualisé en décembre à « au moins 55 % ». Avant cette actualisation, l'objectif de 40 % avait donné naissance à deux cibles en matière de réduction des émissions. La première est une baisse de 43 % (par rapport à 2005) des émissions des installations concernées par le Système d'Echange de Quotas d'Emissions (SEQE, ou « marché du carbone ») à l'échelle de l'UE. La seconde cible est une baisse des émissions de 30 % (par rapport aux niveaux de 2005) pour toutes les sources ne relevant pas du marché du carbone, cible qui a été convertie en objectifs nationaux pour chaque Etat membre dans un règlement de 2018. Le partage des efforts



Etant donné l'ampleur des efforts attendus dans les prochaines années, il pourrait être nécessaire de prévoir dès maintenant une montée en puissance de cette taxe CO₂ d'ici à 2030, mais aussi des mesures d'accompagnement qui conditionneront le succès de la fiscalité environnementale « à la luxembourgeoise ».

Le Luxembourg part d'un niveau élevé : il se situe au 1^{er} rang des émissions par habitant dans l'UE. Même en retirant les « exportations » de carburants, son bilan carbone reste relativement mauvais. Quand le secteur des transports routiers représente 21 % des émissions de GES de l'UE, il pèse pour 57 % du total au Luxembourg, un record absolu.

prend en compte un certain nombre de critères (PIB par habitant, rapport coût-efficacité) si bien que les cibles pour 2030 varient de - 0 % pour la Bulgarie à - 40 % pour le Luxembourg et la Suède. En plus des objectifs de baisse des émissions, le cadre d'action en matière de climat et d'énergie de l'UE fixe des objectifs de développement des énergies renouvelables et d'efficacité énergétique qui ne seront pas commentés dans cet article.

Dans son Plan National Energie-Climat (PNEC), le Luxembourg a décidé (comme trois autres Etats membres⁽¹⁾) d'aller au-delà de l'objectif en matière de réduction

d'émissions avec une cible d'émissions de - 55 % par rapport aux niveaux de 2005. Il devient ainsi le pays le plus ambitieux de l'UE.

Un effort accentué par la croissance démographique « hors norme » du Luxembourg

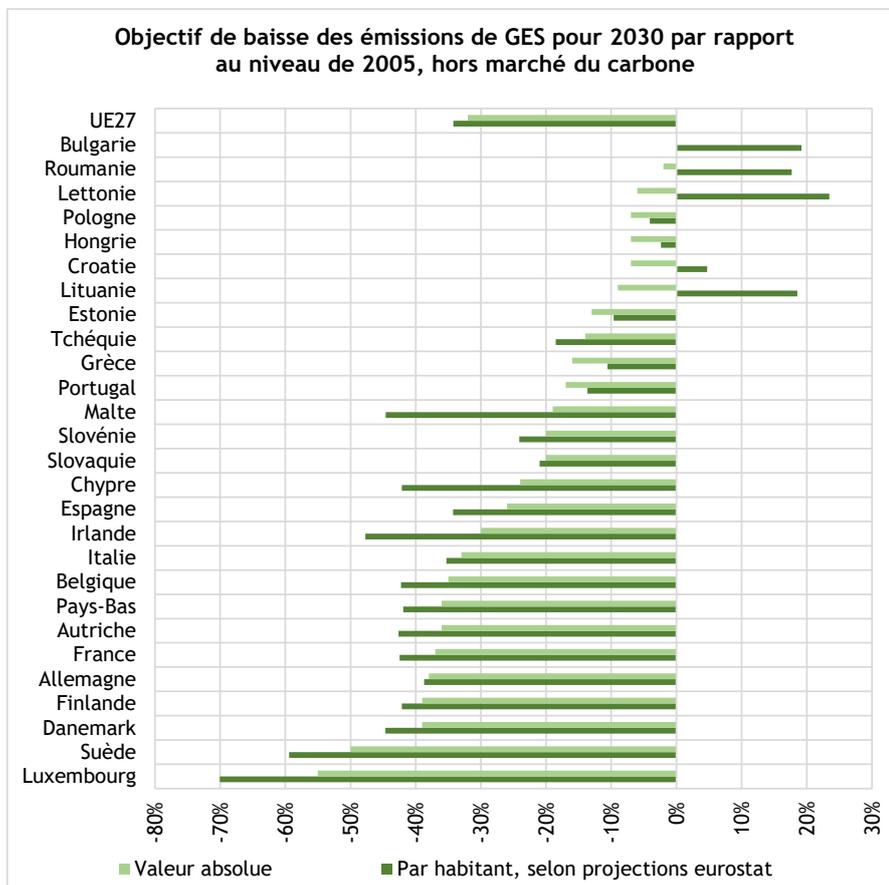
Si le Luxembourg apparaît comme un champion toutes catégories en matière d'ambitions de réduction des émissions de GES, cet effort doit de surcroît être mis en perspective avec les projections démographiques. En effet, si l'on s'en tient aux projections de la Commission

européenne, le Grand-Duché verrait sa population croître de 50 % entre 2005 et 2030 quand celle de l'UE progresserait de 3,4 %⁽²⁾. Avec une réduction projetée de 55 % des émissions (hors SEQE) sur la période, cela reviendrait à baisser les rejets de GES par habitant de l'ordre de 70 % en 25 ans, quand l'effort attendu s'élève à - 34 % à l'échelle européenne. Par rapport à la période 2005-2018, sur laquelle les émissions par habitant ont reculé de 3,1 % par an en moyenne, cela reviendrait à une accélération sensible de l'effort pour le Luxembourg, avec un recul annuel de l'ordre de 7 % par an des émissions par tête entre 2018 et 2030⁽³⁾.

Une baisse déjà entamée, mais les transports routiers restent le point noir du Luxembourg

Ces objectifs paraissent ambitieux, mais, en réalité, le Luxembourg a déjà entamé une trajectoire décarbonation. De 2005 à 2018, les émissions de Gaz à Effet de Serre (GES, hors secteurs couverts par le SEQE et hors UTCATF⁽⁴⁾) étaient déjà en recul (- 13 %)⁽⁵⁾, malgré des croissances économique et démographique particulièrement dynamiques (respectivement + 43 % et + 31 %)⁽⁶⁾. En outre, le Luxembourg part d'un niveau élevé : il se situe au 1^{er} rang des émissions par habitant dans l'UE⁽⁷⁾. Même en retirant les « exportations » de carburant, son bilan carbone reste relativement mauvais⁽⁸⁾.

Quand le secteur des transports routiers représente 21 % des émissions de GES de l'UE, il pèse pour 57 % du total au Luxembourg, un record absolu. La particularité du pays réside dans le poids des ventes de carburant à des utilisateurs non-résidents à hauteur de 39 % du total des émissions. La consommation de la flotte routière nationale représente 18 % du bilan carbone du pays, un niveau en apparence proche de la moyenne européenne, mais cette part s'élèverait à 29 % du total des émissions en l'absence de consommateurs non-résidents. Par ailleurs, ces émissions ont crû de 31 % depuis 2005, un rythme proche de l'évolution de la population, quand elles ont baissé de 1,3 % dans l'UE⁽⁹⁾. En d'autres termes, même en retirant du bilan carbone du pays le « tourisme à la pompe », les habitudes de déplacement des résidents sont un point noir dans ce bilan.



Sources : PNEC nationaux, Eurostat, calculs IDEA

Les efforts attendus reposent très majoritairement (à hauteur de 78 %) sur deux pôles : les bâtiments tertiaires et résidentiels (23 % de l'objectif) et les transports (55 % de l'objectif), avec un effort particulièrement marqué dans le bâtiment.

Qui devra faire des efforts ?

Le PNEC donne une première lecture des objectifs sectoriels que visera la politique du gouvernement en matière de réduction des émissions de GES, même si ce dernier s'épanche peu sur les considérations prospectives qui ont présidé au scénario proposé (diversification économique, croissance démographique, etc.). Les efforts attendus reposent très majoritairement (à hauteur de 78 %) sur deux pôles : les bâtiments tertiaires et résidentiels (23 % de l'objectif) et les transports (55 % de l'objectif), avec un effort particulièrement marqué dans le bâtiment.

Bien calibrer la taxe CO₂ et veiller à compenser ses effets anti-redistributifs

En lisant la première évaluation du STATEC⁽¹⁰⁾, on comprend que le niveau actuel de la taxe CO₂ ne sera à lui seul pas suffisant pour rentrer dans la trajectoire prévue entre 2021 et 2023. Etant donné l'ampleur des efforts attendus dans les prochaines années, il pourrait dès lors être nécessaire de prévoir une poursuite de la trajectoire à la hausse d'ici 2030.

Si une partie de l'effort sera probablement « réalisé » par des agents économiques non-résidents (qui seraient moins incités à acheter du carburant au Luxembourg), la taxe CO₂ devra également être calibrée selon les spécificités des acteurs résidents visés. Pour accompagner ces derniers dans les ambitieux changements de comportement attendus, il serait opportun que la trajectoire à horizon 2030 de la taxe carbone suive les seuils de coût carbone à partir desquels les usages/technologies « propres » deviennent plus rentables que les usages/technologies « carbonés » dans ces deux secteurs principalement, plutôt que la moyenne des pays voisins.

Cette stratégie devrait s'accompagner d'une utilisation ciblée, plus transparente et mieux prévisible des bénéfices de la taxe pour maximiser son efficacité, largement conditionnée par l'acceptabilité et la capacité d'adaptation des acteurs concernés (ménages et entreprises). Il pourrait notamment être envisagé que le financement du Fonds climat et énergie monte en puissance, que les citoyens soient impliqués dans la gouvernance du Fonds climat énergie pour le choix des projets

à financer, que les mécanismes de compensation pour corriger les effets anti-redistributifs de la taxe carbone soient automatisés⁽¹¹⁾, que les entreprises concernées par la taxe carbone bénéficient d'un accompagnement ciblé (éventuellement par des subventions ou des réductions de taxe qui récompensent l'utilisation de technologies propres) et soient également représentées dans la gouvernance du Fonds climat énergie.

La réflexion sur la trajectoire carbone pour

2030 devra également intégrer un volet sur les dispositifs fiscaux favorisant les comportements carbonés qui devraient être abandonnés au risque d'annuler les effets incitatifs de la taxe CO₂, et il conviendra d'évaluer les manques à gagner fiscaux que la transition vers une économie bas carbone pourrait générer (accises sur les carburants en particulier⁽¹²⁾).

Enfin, il va de soi que la fiscalité carbone, bien que nécessaire, ne sera pas le seul levier de la politique de transition énergétique du Luxembourg. L'aménagement du territoire, la promotion de l'innovation, le soutien à la rénovation des logements et la stratégie pour une mobilité durable y participeront également.

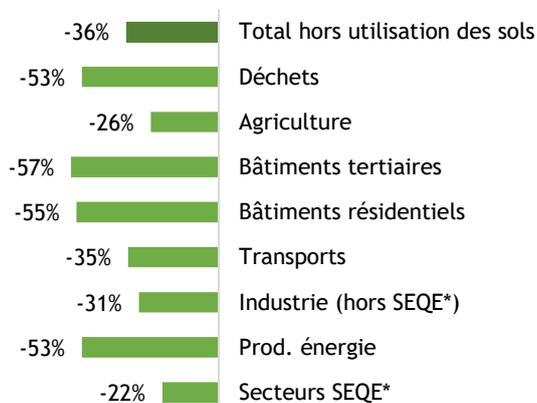
Vincent Hein

Economiste

Fondation IDEA asbl



Baisse anticipée des émissions de GES entre 2020 et 2030 dans le PNEC



Source PNEC, calculs IDEA

*SEQE = système d'échanges de quotas d'émissions

- (1) La Suède, la Slovaquie et la Slovénie.
- (2) Il faut noter que ces projections entrent en compte une population luxembourgeoise pour 2030 relativement « modeste » comparativement au scénario central du STATEC.
- (3) Rapporтер les émissions (comme toute autre grandeur) au nombre d'habitants souffre évidemment de limites dans le cas du Luxembourg où une part non négligeable des émissions enregistrées le sont du fait des ventes de carburant à des consommateurs non-résidents. Dans le cas de projections à moyen terme, il apparaît néanmoins plus « sûr » de réaliser des projections de croissance démographique que de PIB ou d'emploi.
- (4) Utilisation des Terres, Changement d'Affectation des Terres et Foresterie.
- (5) Tous secteurs confondus, les émissions (hors UTCATF) ont reculé de 19 %.
- (6) Evolutions 2005-2018.
- (7) 17,5 tCO₂/hab contre 8,4 tCO₂/hab dans l'UE en 2018.
- (8) 10,7 tCO₂/hab, soit le 6^e rang sur 27.
- (9) Rapportées à la population, elles ont augmenté de 0,6 % alors qu'elles baissaient de 3,9 % dans l'UE.
- (10) <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/conjoncture/2020/11/20201123/index.html>
- (11) Voir IDEA (2020), Document de travail n° 16 : Quelques réflexions sur le budget 2021 !
- (12) Les accises représentaient en 2019 l'équivalent de 2 % du PIB.