

La réponse de la France et de l'Allemagne à la crise : une politique environnementale commune

PATRICIA HAMMER ET GEORGES-HENRI LION*

Bien qu'affectées avec une intensité différente, ni l'Allemagne, ni la France n'ont été épargnées par la crise économique mondiale commencée en Europe à la mi-2008. Le produit intérieur brut (PIB) a baissé de 5,0 % en Allemagne et de 2,2 % en France ; le chômage y atteint respectivement 7,5 % et 10,1 % (évaluation à fin 2009).

Jusqu'ici¹ les deux pays ont agi en ordre dispersé face à la crise économique mondiale. En octobre 2008, le président Nicolas Sarkozy avait proposé une réponse conjointe à la chancelière Angela Merkel, mais celle-ci lui a opposé un net refus. Dès lors, les deux plus grandes économies du continent ont conçu et mis en œuvre leurs plans de relance nationaux de manière non concertée. La France a opté pour une stimulation s'élevant à 1,3 % du PIB, principalement orientée vers les entreprises (mesures de trésorerie). Si l'Allemagne a été un peu plus tardive à réagir, elle a adopté un plan plus important, 3,5 % du PIB, majoritairement tourné vers les ménages (impôt sur le revenu et cotisations sociales).

Ces pratiques françaises et allemandes non concertées dissimulent un puissant besoin de coordination des politiques économiques. L'Allemagne et la France représentent deux des quatre principaux acteurs du plus grand marché au monde, avec l'Italie et le Royaume-Uni. Pour chacun d'entre eux, l'autre constitue son premier partenaire commercial. Par leurs poids, ce sont elles qui conditionnent, en pratique, la stabilité et l'évolution de la monnaie commune de 16 États européens créée en 1999.

* Patricia Hammer est ingénieur en aménagement du territoire.
Georges-Henri Lion travaille au sein du ministère français du Budget.
Les positions exprimées dans cet article n'engagent que leurs auteurs.

¹ La rédaction de cet article a été achevée le 22 décembre 2009.

Si l'activité économique semble aujourd'hui repartir, les effets de la crise ne sont pas épuisés. À très court terme, la progression du chômage pourrait fortement s'amplifier en raison du report des licenciements, permis notamment par les aides versées aux entreprises (*Kurzarbeitergeld* en Allemagne, chômage partiel en France). Au cours des prochaines années, les risques les plus élevés résident dans un rythme de croissance durablement faible et des difficultés significatives liées à la dégradation des finances publiques.

Dans ce contexte sont proposés ici un schéma franco-allemand de sortie durable de la crise et des pistes pour reconstituer les marges de manœuvre afin de faire face à la survenance du prochain retournement du cycle économique.

La France et l'Allemagne ont intérêt à ne pas amenuiser la confiance dans la solidité de leurs finances publiques

La crise économique a fortement dégradé les finances publiques des deux États. La dette publique de l'Allemagne, 65 % du PIB en 2007, devrait augmenter de 20 % soit 78 % du PIB en 2010. Celle de la France, 64 % du PIB en 2007, devrait augmenter de 30 %, soit 78 % du PIB en 2010.

Cette augmentation exponentielle de l'endettement public des deux pays a permis de financer leurs plans de relance. Elle n'a eu jusqu'à présent pour conséquence qu'une ouverture limitée des écarts de taux d'intérêt auxquels les deux États empruntent.

Pour cette crise, les deux États ont pu agir. Compte tenu de l'endettement accumulé à cette occasion, la France et l'Allemagne seront, si rien n'est fait, acculées lors de la prochaine récession à adopter une réaction à l'italienne. L'état de leurs finances publiques les empêcherait de financer leurs propres plans de relance et les obligerait à compter exclusivement sur l'effet d'entraînement des plans de leurs partenaires économiques.

Par ailleurs, une dégradation très forte et pérenne des finances publiques de la France et de l'Allemagne ferait encourir à la monnaie unique deux risques significatifs. Elle délégitimerait la pression exercée sur les petits pays, que le premier ministre du Luxembourg et président de l'Eurogroupe, Jean-Claude Juncker, résume ainsi : « Comment les gouvernements du Luxembourg, de Belgique ou d'Autriche peuvent-ils demander à leurs citoyens de s'en tenir à un régime d'économies strictes quand la France et l'Allemagne ne s'y résolvent pas² ? » Elle aurait également pour effet d'inciter les acteurs du marché des dettes souveraines à spéculer en faveur d'un démantèlement de la zone euro.

² Entretien accordé au *Handelsblatt*, 26 octobre 2009

Les deux poids lourds du continent doivent donc envoyer un signal budgétaire visant à rassurer les citoyens contribuables, leurs partenaires de la zone euro et les investisseurs en dette souveraine. La mise en œuvre du programme de dépenses et de recettes proposé ci-après a ainsi pour ligne directrice non pas une préférence pour le temps présent mais l'atteinte d'un bénéfice intergénérationnel.

Une politique franco-allemande d'investissements ciblés permettrait aux entreprises de développer des avantages compétitifs dans les secteurs économiques clés des prochaines années

Il s'agit d'assurer à l'Allemagne et à la France une plus forte croissance à long terme par l'augmentation de la compétitivité de leurs entreprises et une répartition équilibrée des richesses permettant de soutenir la demande intérieure.

Tout investissement public n'emporte pas en lui-même un bilan intergénérationnel positif. Cependant, les éco-activités présentent un avantage supplémentaire en comparaison à d'autres investissements. Elles sont définies par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme des activités « produisant des biens et services capables de mesurer, de prévenir, de limiter ou de corriger les impacts environnementaux tels que la pollution de l'eau, de l'air, du sol, ainsi que les problèmes liés aux déchets, au bruit et aux écosystèmes. » En plus de leur rentabilité économique intrinsèque, les éco-investissements réduisent l'impact des activités humaines actuelles sur les générations futures.

Le ministère fédéral de l'Environnement (Bundesministerium für Umwelt) évalue le volume du marché d'éco-technologies à environ 1 000 milliards d'euros en 2007. Il est proposé d'investir, au sein de ce large domaine, deux champs en priorité.

Le premier champ réside dans l'aménagement urbain. Il vise à ce que les entreprises allemandes et françaises développent des expertises d'aménagement et de technologies de pointe permettant de transformer des villes existantes en villes « durables ». Ces entreprises peuvent être des grands groupes comme Veolia ou Suez mais également des entreprises de taille moyennes innovantes.

À cet égard, un jury européen initié par la Commission a décerné le titre de première capitale verte de l'Europe pour l'année 2010 à Stockholm. La capitale suédoise a diminué ses émissions de gaz à effet de serre par habitant de 25 % par rapport à 1990. Elle a notamment mis en œuvre un système innovant et souterrain de gestion intégrée des déchets et créé un péage urbain (2007). Le premier port allemand, Hambourg, qui a réduit ses émissions de CO₂ de 15 % depuis 1990, sera la deuxième capitale verte européenne. Avec le projet de Grand Paris, la capitale française pourrait également s'inscrire dans une telle dynamique et obtenir ce titre à moyen terme.

Le second champ tient à l'approvisionnement en énergie renouvelable. À l'échelle mondiale, les énergies renouvelables représentaient 18 % de la consommation totale d'énergie en 2006 (contre 79 % pour les énergies fossiles et 3 % pour l'énergie nucléaire). Elles emploient 2,4 millions de personnes d'après l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (International Renewable Energy Agency, IRENA).

L'IRENA a été créée en janvier 2009 sur une initiative allemande visant à accélérer le développement des énergies renouvelables dans le monde. À la différence de l'Agence internationale de l'énergie (AIE³), l'IRENA, qui compte actuellement 138 États signataires, se conçoit comme une « organisation Nord-Sud », selon sa directrice générale de nationalité française.

À cet égard, le projet Desertec paraît particulièrement prometteur. Il a pour objet la création d'un réseau européen et nord-africain de transport d'électricité issue d'énergies renouvelables. Constitué d'un groupement d'industriels majoritairement allemands comprenant Siemens, RWE mais aussi EDF, il prévoit de relier une centaine de centrales photovoltaïques et éoliennes situées notamment en Espagne, en Italie, au Maroc et dans le Sahara. Il établirait une solidarité énergétique de fait au sein de l'Europe du Nord et du Sud. Il constituerait aussi une réalisation concrète correspondant au projet sous-tendant l'Union pour la Méditerranée (UPM), créée en 2008 sur initiative française. Néanmoins l'énorme coût du déploiement complet de Desertec, évalué à 400 milliards d'euros, appelle à établir des investissements prioritaires au sein du projet, fondés sur leurs taux de rendement.

Créer une fiscalité écologique franco-allemande favorable à la croissance

Une réforme fiscale d'ampleur est nécessaire pour rétablir les marges de manœuvre financières des États français et allemand et accompagner les investissements publics environnementaux préparant la croissance économique des prochaines années.

La ligne directrice de cette réforme fiscale consiste à faire reposer l'assiette taxable sur les comportements de consommation. De manière à avoir la base de financement la plus large, il est proposé de créer un impôt environnemental, dénommé « contribution climat » prélevé lors de la vente d'un bien.

Chaque entreprise vendant un produit sur les marchés français et allemand aurait l'obligation d'afficher son impact écologique. Concrètement, cet affichage consisterait en une généralisation de l'indicateur dénommé « indice carbone » actuellement utilisé par certains secteurs d'activité, notamment

³ L'AIE, créée après le choc pétrolier de 1973, regroupe 28 pays industrialisés.

l'industrie agroalimentaire. Cet indice chiffre le volume d'émission de CO₂ nécessaire à la production et au transport jusqu'au lieu de vente final du bien concerné.

Afin de garantir l'indépendance de l'indice carbone, son calcul serait confié à des organismes agréés sur le modèle des systèmes existant (exemples : organismes écocert pour l'agriculture biologique, ou la consommation énergétique des produits électroménagers).

Les agences de l'environnement française, ADEME, et allemande, Umweltbundesamt, définiraient conjointement les règles de calcul de l'indice carbone. Elles agréeraient et contrôlèrent les organismes de certification auxquels s'adresseraient les entreprises.

Un gramme de CO₂ émis serait l'unité de l'indice carbone. Le produit à payer de la contribution climat résulterait de la formule suivante : prix du gramme CO₂ x indice carbone. Une commission d'experts franco-allemande proposerait une méthode de calcul du prix du gramme de CO₂⁴ et son évolution temporelle. Une double logique de progressivité serait associée à cette taxe écologique. Elle augmenterait en fonction du niveau de la pollution associé au bien concerné. Par ailleurs elle serait croissante dans le temps afin d'inciter producteurs et consommateurs à modifier leurs modes de consommation et de production.

La contribution climat serait ensuite votée conjointement par les parlements allemand et français. Une navette parlementaire franco-allemande dédiée s'assurerait de la recherche d'un consensus sur le niveau de taxation.

Une décision franco-allemande, et non communautaire, paraît devoir être privilégiée pour des raisons d'efficacité⁵. En effet, le principe d'unanimité régissant la fiscalité avait permis au Royaume-Uni de bloquer la création d'une taxe carbone européenne dans les années 1990. La contribution climat étant assise sur tous les produits commercialisés en France et en Allemagne, quels que soient leurs lieux de production ou l'entreprise les commercialisant, elle serait compatible avec les règles du marché commun. Elle n'entrerait pas dans le champ d'application de la sixième directive TVA (en matière de taxe sur la valeur ajoutée). N'ayant pas d'effet aux frontières, la contribution climat serait compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Enfin, elle présenterait l'avantage d'être applicable à tous les secteurs économiques sans en stigmatiser aucun.

L'Allemagne et la France n'étant pas encore mûres pour établir les fondements d'un gouvernement économique, il est nécessaire d'amplifier leurs solidarités de fait, économiques comme

⁴ Par exemple en fonction d'un objectif de modification des comportements ou d'une moyenne des prix pratiqués sur le marché du carbone.

⁵ Une procédure d'accueil d'autres États européens souhaitant rejoindre la contribution climat franco-allemande serait néanmoins prévue.

humaines. Soixante ans après la mise en commun du charbon et de l'acier, il est proposé d'agir face à la crise par une politique environnementale franco-allemande. Celle-ci repose sur un pilier fiscal – une contribution climat –, un pilier économique – un approvisionnement énergétique partagé et le développement commun des technologies d'aménagement urbain – et enfin un pilier solidaire – le souci d'assainir les finances publiques pour les générations françaises et allemandes à venir.