

*Synthèse n°41, Novembre 2019*

## **Quelle régulation des émissions pour une Europe neutre en carbone ?**

1-La première orientation politique de la nouvelle Commission européenne 2019-2024 consiste, au cours de ses 100 premiers jours de mandat, à élaborer un Green Deal européen pour une « UE climatiquement neutre » d'ici 2050. Les politiques et mesures nouvelles envisagées sont notamment l'introduction d'une taxe carbone aux frontières pour éviter les fuites de carbone; de réviser la directive sur la taxation de l'énergie ; de créer un Fonds pour la transition en complément des fonds de cohésion existants ; et mettre en œuvre un Plan d'investissement pour une Europe durable. Pour être en ligne avec cette ambition, les objectifs de réduction des émissions européennes pourraient être portés à -50 ou -55% à l'horizon 2030. Par ailleurs, différents secteurs nouveaux pourraient être intégrés au marché européen (EU-ETS) : transports maritimes ou routiers ; et les quotas alloués aux compagnies aériennes réajustés.

2-L'évolution du cadre général de la régulation des émissions européennes ne semble pas mise en avant dans les premiers projets de la Commission. Ceci peut se comprendre par le fait que la réforme de 2018 de l'EU-ETS fût longue et difficile et qu'elle a permis de restaurer un prix significatif sur ce marché, le cadre d'ensemble à l'horizon 2030 étant par ailleurs fixé. Mais cela ne tient que par rapport à l'objectif de -40%. Malgré la difficulté du sujet, il sera donc difficile de pas y revenir dès lors que l'on envisage un renforcement des engagements de l'UE à l'horizon 2030. De plus, le sujet devra être traité dès 2020, en lien avec la revoyure de l'Accord de Paris.

Par ailleurs, la taxe aux frontières ne sera admise que si elle passe l'objection de distorsion commerciale. Pour cela<sup>1</sup>, l'objectif de prévention des fuites de carbone, par rapport à des efforts d'atténuation ambitieux et effectifs, doit avoir la force de l'évidence. Dès lors que l'engagement de -40% a été pris sans conditions, il est probable que la mise en œuvre d'un tel dispositif ne pourra s'appliquer qu'à un renforcement des efforts, avec un niveau d'inclusion carbone se référant au prix effectif sur l'EU-ETS, dont le quota global devra donc être réajusté, a fortiori si de nouveaux secteurs y sont intégrés.

3- Plus fondamentalement, viser une « Europe climatiquement neutre » nécessitera des efforts importants, nécessitant de mieux assurer l'efficacité du cadre existant. Dans cette perspective, le Conseil d'analyse économique et le Conseil allemand des experts économiques avaient élaboré une proposition commune « Un prix unique du carbone pour le marché unique<sup>2</sup> ».

---

<sup>1</sup> cf. synthèse CEDD n°39, 2019

<sup>2</sup> 16 juillet 2019

Celle-ci mettait en avant qu'« un prix du carbone unique au sein de l'UE serait plus efficace pour atteindre les objectifs fixés dans l'accord de Paris qu'un ensemble de différentes mesures nationales. Du fait de la libre circulation des biens et des services au sein du marché unique, un prix unique du carbone permettrait également d'éviter les fuites de carbone et les distorsions de concurrence au sein de l'UE. Si cela s'avérait nécessaire pour parvenir à un accord, une redistribution des fonds entre les pays pourrait faire partie des efforts partagés afin d'étendre le prix du carbone à tous les États membres.

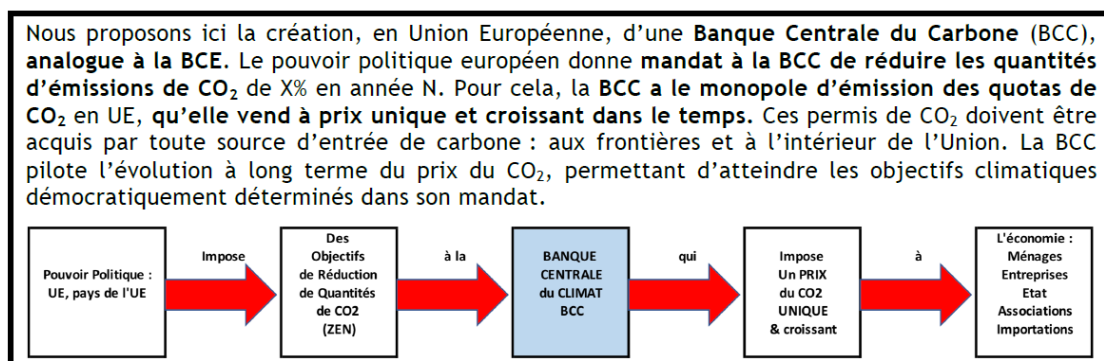
Le choix naturel pour mettre en œuvre ce prix uniforme pour le CO2 serait d'étendre le système européen d'échange de quotas d'émission (EU-ETS) à d'autres secteurs. Nous encourageons la Commission européenne et les États membres à prendre cette voie, notamment parce qu'un traitement homogène des émissions de CO2 serait un élément important de l'achèvement du marché unique européen. »

Par ailleurs, il était souligné que « la mise en œuvre d'un tel prix uniforme du carbone aura nécessairement des impacts redistributifs entre les États membres et au sein de ceux-ci. Les premiers doivent être traités au niveau européen. Plus précisément, l'attribution initiale de certificats pourrait favoriser les pays plus pauvres et historiquement plus intensifs en carbone pour faciliter leur transition. En outre, les fonds régionaux et structurels de l'UE pourraient apporter un soutien supplémentaire aux investissements à faibles émissions. C'est au niveau national que l'on peut le mieux s'attaquer aux impacts redistributifs au sein des pays. Nous suggérons de restituer aux ménages et aux entreprises une part significative des recettes nationales collectées grâce à la tarification du carbone afin d'accroître l'acceptation du public et de limiter les effets de pertes de pouvoir d'achat, tout en préservant les incitations aux changements de comportement. En ce qui concerne les critères de redistribution aux ménages, la situation géographique ainsi que le niveau de revenu sont deux paramètres que les États membres pourraient prendre en compte. »

4-Allant plus loin, la proposition de J.Delpla et C.Gollier consisterait à faire piloter l'évolution du prix du carbone en Europe par une institution indépendante (« Banque Centrale du Carbone »), ayant :

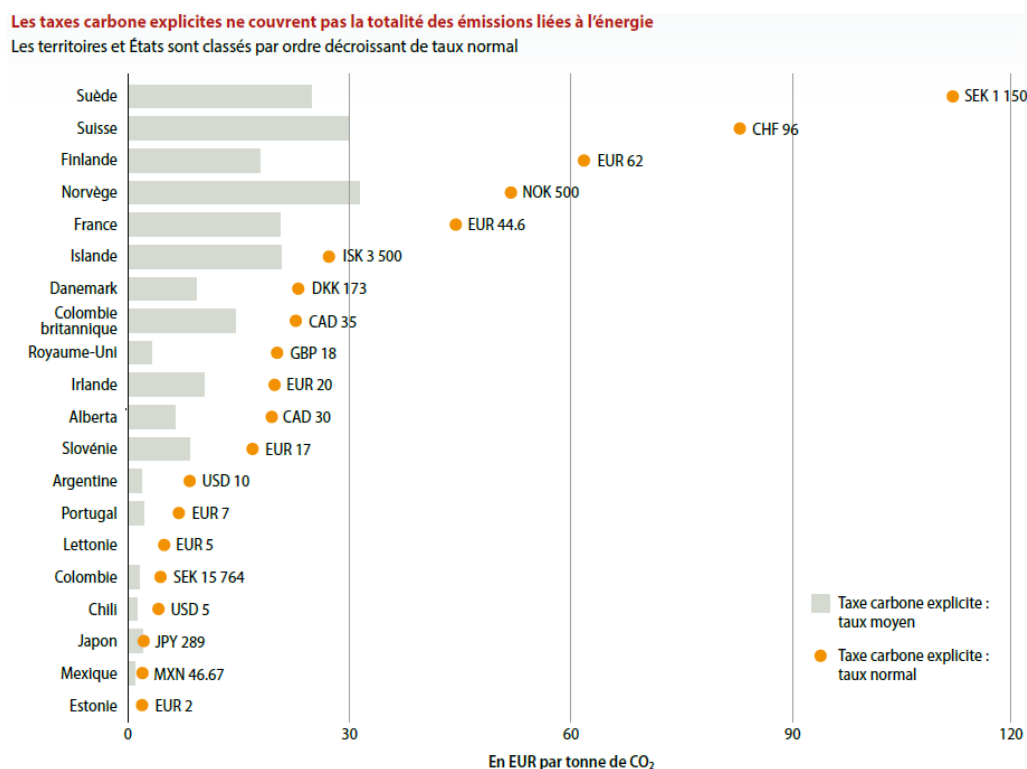
- le monopole de la délivrance des autorisations d'émission de carbone en Europe, que non seulement toute source d'émissions directe sur le territoire européen devrait acquérir (contre paiement), mais aussi tout importateur de produit « carboné »,

- mandat d'atteindre, par ce moyen, les objectifs climatiques fixés par l'UE, au niveau politique, suivant le schéma suivant.



5-Cette proposition n'est pas totalement nouvelle. Constatant les difficultés à réformer l'EU-ETS, C.de Perthuis avait déjà proposé une telle institution<sup>3</sup>. Partant du constat que la surveillance et la gestion efficace du marché carbone européen nécessitent une harmonisation et une centralisation poussée, avec des décisions de mise en œuvre à prendre rapidement, ce qui est incompatible avec le contexte institutionnel européen, celui-ci proposait de « créer un organisme indépendant sur le modèle d'une banque centrale et une crédibilité suffisante pour modifier les anticipations des industriels afin qu'ils réalisent aujourd'hui les investissements nécessaires pour mettre l'économie européenne sur la voie de la décarbonation ».

Certes, des progrès ont été réalisés en matière de gouvernance avec la mise en place de la *Market stability reserve*. Mais il n'a pas été encore possible d'établir un mécanisme de prix-plancher, pourtant très utile et efficace là où il a été mis en œuvre (marché Québec-Californie ; et Royaume-Uni, unilatéralement sur l'EU-ETS). Par ailleurs, tout élargissement sectoriel de ce marché nécessite des années de discussion, parce que les choix politiques et les problèmes de mise en œuvre se télescopent. Pourtant, la première priorité est bien de combler les « trous » de la tarification du carbone, bien mis en exergue par les revues de l'OCDE et qui, fondamentalement résultent du fait que ceci ne peut être fait dans les cadres nationaux compte-tenu de l'importance des problèmes compétitifs associés aux secteurs concernés. Ceci explique que l'on retrouve les mêmes secteurs pour expliquer les écarts entre la tarification nominale du carbone et la tarification effective dans tous les pays européens, avec comme secteurs-critiques les transports et l'agriculture.



Note : Taux applicables le 1er juillet 2018. Les volumes d'émission de CO<sub>2</sub> sont calculés à partir des données sur la consommation d'énergie de 2016 tirées de AIE (2018), *Statistiques et bilans énergétiques mondiaux de l'Agence internationale de l'énergie*. Il est tenu compte des émissions dues à la combustion de biocarburants et biocombustibles. Taux convertis en EUR sur la base du cours des changes officiels établi par l'OCDE pour 2018.

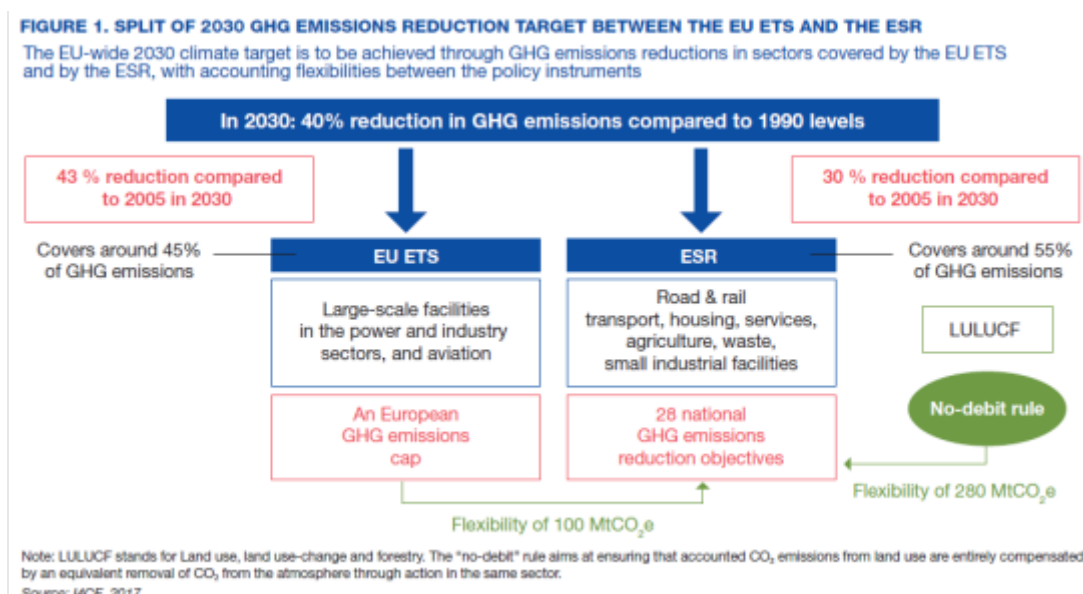
Source : OCDE (2019), *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes For Climate Action*.

<sup>3</sup> « Pourquoi l'Europe a besoin d'une banque centrale du carbone », Revue de l'OFCE, 2011

6-Les propositions de « Banque centrale du carbone » tirent donc incontestablement les leçons du passé, marqué par des surallocations au sein de l'EU-ETS, consubstantielles à sa gouvernance, qu'il a fallu corriger progressivement: d'abord en centralisant l'allocation des quotas au niveau européen, puis en établissant des règles de gestion des quotas plus automatiques associées à la mise en place d'une *Market stability reserve*. Malgré la réforme de 2018 qui a restauré une certaine crédibilité du marché européen de quotas, il est douteux que le dispositif mis en place puisse absorber des chocs majeurs comme en 2008 et qu'il soit plus aisé de traiter séparément les problèmes que d'établir un meilleur cadre d'ensemble.

En effet, les problèmes à résoudre pour mettre en œuvre un tel projet recourent beaucoup de chantiers bien identifiés et qu'il faudra traiter: mise en place de mécanismes de prix de réserve et plafonds; mécanisme d'inclusion carbone; intégration des secteurs qui échappent à tout prix du carbone (A cet égard, le marché Québec-Californie procède simplement en posant que les distributeurs de combustibles et carburants doivent acheter les quotas associés aux émissions que généreront leurs produits (intégration « upstream ») en plus de ceux du process du raffinage)...

Par ailleurs, l'EU-ETS ne régule que les émissions de CO<sub>2</sub> des secteurs intensifs. La proposition de Delpla et Gollier permettrait d'unifier un cadre de tarification du carbone aujourd'hui fragmenté (cf. schéma ci-dessous), entre carbone des intensifs (EU-ETS), puits de carbone, autres gaz et émissions diffuses des états-membres (ESR), dont l'amélioration bute sur des conflits entre équité et efficacité majeurs, qui expliquent les difficultés à lever les oppositions de plusieurs pays au relèvement de l'objectif.



Enfin, leur proposition intègre pleinement que, le risque climatique étant associé à la concentration des gaz à effet de serre accumulée dans l'atmosphère, qui y restent des décennies ou centaines d'années selon les gaz, c'est une externalité de « stock ». C'est donc bien en termes de budget carbone qu'il faut construire les politiques et penser pour construire les trajectoires de prix.

7-Cependant, les propositions de BCC, qui capitalisent aussi le succès de la BCE, nécessitent d'être précisées sur de nombreux points, notamment:

-l'articulation entre le mandat politique, exprimé en quantités, et la trajectoire de prix, qui passe sans doute par la mise en place de revues de marché systématiques, mais aussi, au-delà, par une analyse plus approfondie des dosages à opérer entre crédibilité et flexibilité dans la gestion du quota global,

-l'utilisation des recettes, qui doit commencer par assurer les compensations adéquates pour que la tarification soit juste. Cependant, le cadre établi par rapport à l'objectif -40% établit une référence, par rapport à laquelle les règles pourraient être construites,

-le mode de calcul des quotas pour les importateurs, le dispositif correspondant devant respecter tout ce qui a été identifié comme critique pour assurer la conformité des « mesures d'inclusion carbone » à l'article XX du Gatt. Cependant, on peut s'inspirer du dispositif anti-fuites de carbone mis en place pour l'électricité californienne. Au-delà, on peut s'interroger sur le fait que les propositions de mécanismes d'inclusion carbone se polarisent sur les importations alors que les modalités d'allocations de quotas règlent largement les problèmes. La mise en place symétrique de restitutions carbone à l'exportations semble un sujet au moins aussi important pour l'industrie européenne.

-et les aspects juridiques, pour éviter une requalification comme taxe si la trajectoire de prix est trop rigide, ce qui exclurait alors de déléguer son pilotage à une autorité non politique, et impliquerait l'unanimité pour toute réforme<sup>4</sup>. L'EU-ETS a justement pu être établi parce qu'il était reconnu qu'il relevait de la politique environnementale. Ceci est un élément aussi pour insister sur la dimension flexibilité du dispositif pour gérer le budget carbone.

---

<sup>4</sup> Pour mémoire, les propositions de "corridor de prix" ont été contestées pour ce motif... d'où l'importance d'insister sur la non-symétrie entre plafond (s'apparentant certes à une taxe libératoire, mais n'ayant vocation à s'appliquer que si le prix du quota flambe ce qui a une faible probabilité) et prix de réserve.