

## **Sortir de l'économie carbonée : à quel prix ?**

### **Synthèse**

**Jacques Roger-Machart et le collectif d'experts « Energie et développement durable »  
de la Fondation Jean-Jaurès  
Note de la Fondation Jean-Jaurès, 7 juillet 2016**

Comment une meilleure tarification du carbone peut-elle contribuer à accélérer la transition vers une économie européenne bas-carbone afin de tenir les engagements pris dans l'Accord de Paris pour le Climat à l'issue de la COP21 ? Comment les Européens peuvent-ils arriver à un accord produisant enfin un prix fiable du carbone ? Comment pouvons-nous convaincre nos partenaires européens ? Telles sont les questions auxquelles le collectif Energie et développement durable de la Fondation Jean-Jaurès tente d'apporter des réponses.

L'Union européenne (UE) a fait le choix en 2005 de mettre en place un marché, l'EU ETS, qui constitue le principal outil de sa politique climatique. Mais il montre aujourd'hui ses limites, avec un prix de la tonne de CO<sub>2</sub> qui avoisine aujourd'hui les 5-6 € seulement, tandis que la réforme adoptée à l'automne 2015 est notoirement insuffisante pour donner des signaux prévisibles dans une perspective de long terme dont les entreprises ont besoin. Par ailleurs, la chute des prix des énergies fossiles n'encourage pas les industriels européens à « verdir » leurs comportements, même si les énergies renouvelables deviennent de plus en plus compétitives. Il y a donc une incohérence majeure entre l'engagement pris par l'Europe dans l'Accord de Paris et l'outil principal de sa politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

### **Quelles sont les pistes de réforme possible du marché carbone européen ?**

Les réformes récentes paraissent insuffisantes. L'EU ETS a été élargi aux secteurs de la pétrochimie, de l'aluminium, l'aviation pour les vols intra-UE, et couvre de nouveaux gaz à effet de serre comme le protoxyde d'azote, le perfluorocarbone. Les projets de captage, transport et stockage de CO<sub>2</sub> sont désormais intégrés au marché. Ces avancées permettent certes d'atteindre davantage de secteurs qu'aujourd'hui où l'EU ETS ne couvre que 50 % des émissions de CO<sub>2</sub> de l'UE. Néanmoins, il convient de rester vigilant : « trop embrasser » pourrait conduire « à mal êtreindre », c'est-à-dire rendre impossible tout durcissement du dispositif. Le transport et le bâtiment, dont les émissions sont diffuses donc difficiles à identifier, restent quant à eux hors ETS et relèvent des dispositifs de réglementation ou de taxation.

De plus, l'UE a décidé d'instituer une réserve de stabilité (MSR, *Market Stability Reserve*) pour la gestion du marché des quotas : elle devrait permettre de retirer des quotas lorsque le volume observé est en situation de « surplus ». Toutefois, cette réserve de stabilité ne réduira pas le volume important de quotas, en partie responsable des prix bas, avant 2020 et présente une grande technicité entraînant notamment un manque de lisibilité pour les acteurs.

C'est pourquoi nous plaçons, d'une part, pour une gestion dynamique de ce marché et la mise en place d'une Autorité placée sous la responsabilité de la Commission européenne<sup>1</sup>, d'autre part et surtout, comme l'a proposé notre ministre de l'Environnement à ses collègues européens, pour l'instauration – par décision politique du Conseil européen, comme par le Parlement pour lui donner sa pleine légitimité démocratique – d'un corridor de prix à moyen et long terme destiné à encadrer cette gestion dynamique. Un tel dispositif, en encadrant leur prix par un minimum et un maximum, permettra à la fois de réduire la volatilité due aux mauvaises anticipations des émissions et d'améliorer leur prévisibilité, nécessaire pour les acteurs économiques.

Il pourra être objecté qu'une plus forte pénalisation du carbone pourrait entraîner une baisse de la compétitivité, voire un risque de délocalisation pour certaines entreprises européennes qui subiraient une concurrence inéquitable des zones hors UE, dont les émissions de gaz à effet de serre échapperaient à une tarification significative du carbone. La hausse du prix du carbone dans l'UE doit donc s'accompagner de dispositifs de soutien aux entreprises fortement exposées à la concurrence internationale.

### **La contribution climat énergie en France : une application du principe de pollueur-payeur ayant vocation à s'étendre dans l'Union européenne<sup>2</sup>**

Vingt ans après la Suède, la France a mis en place une taxe visant à cibler les émissions diffuses du transport, appelée « contribution climat-énergie ». Le principe consiste à compléter les taxes existantes sur la consommation intérieure des carburants et combustibles (charbon, gaz, produits pétroliers), d'une façon proportionnelle à la quantité de CO<sub>2</sub> émises par ces énergies. En 2016, le taux est de 22 € par tonne de CO<sub>2</sub>, ce qui représente environ 6 à 7 centimes par litre de carburant. La loi de transition énergétique a tracé les perspectives d'évolution de ce taux : 56 € en 2020, 100 en 2030 (la Suède est aujourd'hui à 120 €). Cette taxe ne constitue pas un alourdissement fiscal : son produit est redistribué entre réduction des charges fiscales pesant sur les entreprises (financement du pacte compétitivité-emploi), soutien aux énergies renouvelables et dispositif du chèque-énergie pour les ménages les plus modestes.

Ce type de dispositifs doit être promu au niveau européen, en parallèle d'une réforme de l'EU ETS, afin de mettre en place une tarification du carbone qui donne des signaux cohérents à tous les agents économiques. Nous ne pensons pas à l'impossible adoption d'une taxe européenne qui requiert l'unanimité, mais à la naissance d'une pression politique croissante, conduisant de plus en plus d'Etats membres à introduire ce type de fiscalité incitative et d'en discuter l'harmonisation.

---

<sup>1</sup> De bons esprits préconisent une Autorité indépendante. Ce n'est pas notre option car nous pensons que l'UE doit impérativement éviter d'en ajouter davantage en décisions technocratiques qui ne résultent pas d'un processus démocratique clair.

<sup>2</sup> A noter que nos émissions de GES sont déjà très inférieures à la moyenne européenne : 5,70 t/habitant en France, contre 7,40 t/h en moyenne pour l'Europe et 10,0 t/h en Allemagne.

**En marge des dispositifs de tarification du carbone, il est souhaitable de mettre en place une évaluation des politiques publiques en « efficacité-carbone » tant pour les renouvelables que le nucléaire**

Les politiques publiques de soutien aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique sont justifiées par des volumes de CO<sub>2</sub> évités. Afin d'évaluer au mieux ces coûts « implicites » et d'éviter de trop grandes disparités entre politiques publiques dans un même pays ou entre pays au sein de l'Union européenne, il convient de mettre en place un dispositif de suivi et de transparence.

Au plan national, d'une part, la Cour des comptes devrait procéder à ces comparatifs rétrospectifs pour juger de la pertinence des politiques publiques, d'autre part, s'agissant de projets de loi ou d'investissements publics, le bilan coûts/avantages pour la collectivité du montant de la tonne de CO<sub>2</sub> évitée devrait être exigé dans la note d'impact.

Par ailleurs, la Commission européenne pourrait être mandatée pour assurer un comparatif entre pays membres.

**Conclusions**

Il est indispensable que les émissions de CO<sub>2</sub> atteignent un prix significatif pour que les décideurs économiques européens prennent leurs responsabilités, qui doivent être à la hauteur de l'enjeu climatique et environnemental. Cet objectif ne pourra être atteint qu'à trois conditions. Premièrement, ce prix doit être suffisamment élevé afin de tendre vers une décarbonation de l'économie. Deuxièmement, il doit être fiable pour les acteurs grâce à davantage de prévisibilité dans le temps : à l'équilibre de marché doit s'ajouter une régulation par la puissance publique en fonction du niveau d'émissions souhaité, forcément décroissant dans le temps jusqu'à être climatiquement neutre. Troisièmement, ce prix doit être nécessairement évolutif et dynamique, pour être mis en cohérence avec les différents outils de politique publique d'atténuation, dont le marché carbone n'est qu'un des instruments.

Un prix du carbone significatif aura à terme un impact considérable sur la transformation des modes de production, de recherche et de consommation, et finalement sur la compétitivité et la croissance européennes. Cet impact sera d'autant plus grand que les produits budgétaires associés (vente des permis d'émission, recettes liées à des instruments fiscaux) seront employés dans une optique de soutien à l'innovation et d'allègement d'autres charges fiscales.

Les recettes publiques qui seront retirées à terme de l'amplification du dispositif devraient être communautarisées par l'UE, soit pour offrir des compensations aux acteurs européens les plus pénalisés par cette élévation du prix du carbone, soit mieux pour abonder la participation européenne au Fonds vert pour le climat.

Il conviendra par ailleurs pour l'Union européenne de se coordonner avec les autres régions du monde, particulièrement des grandes économies développées s'engageant également dans une

régulation par le prix du carbone, pour faire converger dans la mesure du possible ces prix directeurs<sup>3</sup>.

Le marché des quotas carbone n'est pas la panacée et les dispositifs de fiscalité et de régulation environnementale doivent être mieux intégrés dans l'évaluation des efforts d'atténuation.

Nous avons conscience de la difficulté de parvenir à un tel accord politique compte tenu du contexte difficile dans lequel se trouve de l'Europe. L'Allemagne et surtout la Pologne, gros producteurs et consommateurs de charbon pour leur production d'électricité, trouveront à redire. Il faudra sans doute leur faire quelques concessions dans la répartition des quotas gratuits.

Pour notre part, en tant que fondation politique, nous en ferons la promotion auprès des autres fondations nationales ou européennes qui sont nos partenaires habituels.

Les citoyens européens, pour certains mobilisés en faveur du climat à l'occasion de la COP21, sont en attente de cette transition vers une société sobre et responsable. En promouvant un corridor de prix sur l'EU ETS, en anticipant le mouvement *via* un prix plancher sur le secteur électrique, en déployant une fiscalité juste et efficace sur les émissions du transport et du bâtiment, la France crédibilise son rôle – à charge pour elle d'intégrer les préoccupations de ses partenaires européens pour que sa voix porte et que son action soit suivie.

---

<sup>3</sup> Nous ne préconisons pas pour autant comme certains la recherche d'un prix planétaire unique. Cela n'est pas réaliste, ni politiquement faisable ; cela introduirait une contrainte trop drastique dans les régions émergentes, dont le système de prix est très différent du nôtre et qui sont encore actuellement beaucoup moins émettrices de GES que les régions développées.