



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Commission de l'économie du
développement
durable

Enjeux et recommandations n° 1

Avis sur l'économie
du paquet législatif
européen *Fit for 55*

NOVEMBRE 2021

Les rapports et synthèses de la Commission de l'économie du développement durable sont élaborés en s'appuyant sur l'expertise de ses membres et les échanges en son sein. A défaut de consensus absolu sur tous les aspects des sujets abordés, ils visent à construire une vision partagée de leurs enjeux.

Avis sur l'économie du paquet législatif européen *Fit for 55*

En réponse à l'urgence climatique, le règlement UE 2021(1119), entré en vigueur le 30 juin 2021, a établi juridiquement l'objectif de réduire les émissions européennes de gaz à effet de serre (GES) de 55% en 2030 (par rapport à leur niveau 1990). Le projet « Fit for 55 » vise à se doter des moyens, nécessaires au niveau de l'Union européenne (UE), pour atteindre cet objectif. Il constituera un dossier majeur de la présidence française de l'UE au premier semestre 2022.

Tout d'abord, la Commission européenne (CE) propose un renforcement du marché carbone existant (Système d'Echange de Quotas Européen ou SEQE), son élargissement aux transports maritimes, et la mise en place d'un dispositif similaire pour réguler les émissions des autres transports, notamment routiers, et celles des bâtiments¹. Les objectifs en matière de recours aux énergies renouvelables, d'efficacité énergétique et de stockage du carbone seraient aussi relevés, et la directive sur la taxation de l'énergie révisée. En outre, le déploiement des véhicules décarbonés serait favorisé grâce à des normes techniques zéro-émissions et des politiques spécifiques en matière d'infrastructures et de carburants. Enfin, deux instruments nouveaux seraient créés pour que la transition soit « juste, rentable et compétitive »:

- le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) pour éviter les « fuites de carbone » et assurer, dans des conditions qui devront être compatibles avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce, que les secteurs industriels les plus exposés à la concurrence internationale ne seront pas pénalisés par un différentiel persistant d'ambition climatique entre l'Europe et ses partenaires commerciaux. Ce mécanisme remplacerait progressivement les quotas d'émissions gratuits alloués en fonction de référentiels techniques, utilisés jusqu'à présent pour limiter les fuites de carbone. Ceux-ci devraient totalement disparaître en 2036,

- le Fonds social pour le climat. Alimenté par 25% des recettes des enchères du nouveau marché de quotas « transports-bâtiments », celui-ci apporterait des moyens aux États-membres pour accompagner la transition, notamment pour les ménages vulnérables, en complément des Fonds existants pour l'innovation et pour la modernisation.

Atteindre l'objectif -55% nécessite d'agir avec détermination dans tous les secteurs, notamment dans ceux qui peinent jusqu'à présent à réduire leurs émissions. À cette fin, différents instruments -incitatifs, normatifs et financiers- doivent être combinés, pour activer les leviers existants et favoriser l'émergence de solutions nouvelles décarbonées. Pour rendre la transition abordable, l'effort demandé aux ménages

¹ Pour une présentation détaillée, voir « l'économie du paquet législatif européen *Fit for 55* », diagnostic de la CEDD n°1, 2021, et la communication de la CE « Ajustement à l'objectif 55 : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique », COM/2021/550 final.

modestes en situation de précarité énergétique ainsi qu'aux familles vivant en zone péri-urbaine ou rurale doit être suffisamment accompagné ou compensé. Cette ambition renforcée pourrait également conduire à la délocalisation intempestive d'industries ou de certaines productions agricoles vers des pays où les politiques environnementales demeurent moins exigeantes. Il est donc important, à la fois en termes de politique industrielle et dans un souci d'efficacité environnementale, d'éviter de tels déplacements de productions.

Constatant que le projet *Fit for 55* de la CE intègre tous ces enjeux, l'appréciation des économistes sur celui-ci a été généralement positive, une fois n'est pas coutume, sous réserve de questions portant sur différents points particuliers, notamment : les modalités de mise en œuvre du MACF ; les limites de ce mécanisme en termes de champ couvert et les risques, pour certaines filières, d'un démantèlement trop rapide et inconditionnel des dispositifs d'allocation de quotas gratuits qui existent au sein du SEQE pour se prémunir des distorsions commerciales; le lien avec les critères de la taxonomie pour le financement des investissements verts ; et l'articulation entre les différents instruments de tarification du carbone -accises sur les carburants et nouveau marché de quotas-, dont il importe de rendre lisibles les évolutions pour les acteurs privés. Par ailleurs, il est souligné l'importance d'agir aussi sur les émissions de méthane, et sur l'empreinte de l'alimentation, en intégrant pleinement le carbone importé.

En particulier, les économistes soulignent que les fondements d'une tarification du carbone étendue et sans exemptions sont solides, le signal-prix permettant de stimuler l'adoption de comportements plus écologiques, la R & D et l'investissement verts. Avec une tarification bien conçue, les actions sont sélectionnées par ordre de mérite, en privilégiant celles économisant le plus de tonnes de carbone par euro d'effort de réduction. Les niveaux de prix visés s'inscrivant dans la poursuite de la trajectoire récente des prix sur le SEQE, la combinaison proposée entre la tarification du carbone, des normes réglementaires et des soutiens financiers à l'investissement dans les solutions de décarbonation, apparaît raisonnable et pragmatique. Le principal manque qui demeure souvent pointé concerne l'absence, au sein des mécanismes de régulation du SEQE, de prix-plancher pour les mises aux enchères, alors qu'une telle référence contribuerait à prévenir la constitution d'excès de quotas distribués, et donnerait plus de prévisibilité pour les acteurs privés, notamment les investisseurs. Plus généralement, cette régulation² pourrait se référer à un corridor « plancher-plafond » pour éviter une volatilité excessive du prix du quota de CO₂.

Comment expliquer alors l'accueil plus réticent de certains Etats-membres ou parties prenantes? Sans doute parce que le narratif du projet apparaît trop focalisé sur le rappel des obligations résultant de la loi climatique européenne et de l'exemplarité qui y est associée, sans en donner la vision stratégique. Certes, ceci est le revers de la médaille d'un paquet complexe, constitué de nombreuses propositions législatives, concernant le seul niveau européen et essentiellement les aspects climatiques de son Pacte vert. De plus, pour des raisons de faisabilité opérationnelle, les instruments les plus aisément mobilisables juridiquement dans le contexte institutionnel européen ont été retenus par la CE, ce qui détermine, en particulier, le choix de privilégier l'utilisation des marchés du carbone et non l'éco-fiscalité incitative.

² Au sein des mécanismes de la *Market Stability Reserve*

Pour réussir, le projet a besoin cependant d'une crédibilité économique, sociale et environnementale, « co-construite » avec toutes les parties prenantes concernées au niveau national et européen, pour lever les inquiétudes des salariés, des ménages ou des entreprises. Ceci nécessite des données objectives concernant les impacts sur les émissions de carbone, les coûts économiques et les co-bénéfices des mesures, en lesquelles le public doit avoir confiance. Le Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique pourrait sans doute y contribuer. Dans cette même perspective de donner une vision d'ensemble de la politique climatique européenne, il faudrait aussi préciser:

- comment l'UE entend jouer un rôle moteur pour renforcer la coopération climatique internationale³, ce qui est nécessaire à la fois, pour peser sur le changement climatique, et pour limiter d'emblée le risque de « fuites de carbone »,

- et qu'il s'agit de nouer un véritable partenariat avec les Etats-membres, à qui il reviendra de développer un système énergétique bas-carbone compétitif et prévisible, et de forger l'appropriation du projet par le public. En effet, la transition ne peut être seulement technologique et l'évolution des comportements vers plus de sobriété est nécessaire. C'est aux Etats-membres qu'il reviendra aussi de choisir la meilleure utilisation pour le recyclage des revenus de la tarification du carbone, entre correction des impacts sur le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables et investissements pour la transition. Ces mesures d'accompagnement sont essentielles pour éviter que celle-ci ne bute sur des goulots d'étranglement, des déficiences de compétences, des difficultés d'offre ou de qualité d'approvisionnement (notamment dans le secteur électrique, dans les filières clés pour la transformation de notre appareil productif et des transports, et pour la rénovation des bâtiments).

Par ailleurs, les incertitudes sur les technologies disponibles pour atteindre l'objectif visé et le déploiement nécessairement progressif de celles-ci, notamment dans le secteur des transports, sont soulignées. Cependant, les conséquences à en tirer pour l'évaluation de *Fit for 55* doivent distinguer les deux niveaux, de l'objectif de réduction d'une part, et des instruments pour l'atteindre d'autre part. En l'absence de propositions de mesures alternatives à celles du paquet de la CE, c'est *in fine* le relèvement de la cible, de -40 à -55% pour 2030, que remettent implicitement en cause beaucoup des critiques, plus que les instruments que celui-ci propose. En effet, les coûts de mise en œuvre des véhicules décarbonés (par exemple) seront supportés par les ménages, en tant que consommateurs ou contribuables, quels que soient les instruments mobilisés pour opérer le basculement des mobilités.

Il n'en demeure pas moins qu'atteindre le nouvel objectif climatique européen implique d'engager progressivement toutes les mesures dont le coût⁴ à la tonne de

³ Propositions qui viseraient à favoriser, par exemple, le couplage des marchés du carbone ou la tenue des engagements en matière de financement. Celles-ci pourraient prendre place, notamment, dans le cadre, de l'article 6 de l'Accord de Paris qui vise les coopérations pour relever l'ambition climatique et dont les principes de mise en œuvre sont désormais établis, suite à la COP26.

⁴ Coût économique intrinsèque, indépendamment des instruments, tarifaires ou réglementaires, qui seront utilisés pour mobiliser les changements d'équipements et modifications de comportements : i.e. « coût d'abattement » mesuré dans la perspective socio-économique qui est celle du groupe de travail de France Stratégie sur ce sujet. Voir l'encadré annexé sur les coûts du carbone.

carbone évitée est de l'ordre⁵ de 200€/tCO₂. Cet effort est donc important, mais à mettre en balance avec le coût de la non-action face à l'urgence climatique et avec les co-bénéfices de ces mesures, en termes sanitaires ou de dynamique de réduction des coûts des technologies vertes. L'adoption de la loi climatique européenne reflète un accord du Parlement, de la Commission et du Conseil européens sur la prééminence de ces bénéfices. L'effort associé justifie néanmoins de s'imposer une double-exigence :

- d'efficacité des politiques climatiques. En effet, le coût global de réduction des émissions étant important, ceci justifie de toujours améliorer les politiques, pour éviter les coûts inutiles. Le recours accru au signal-prix est favorable à cet égard,

- d'attention à porter aux enjeux économiques et sociaux, qui vaut donc pour les instruments réglementaires comme pour la tarification du carbone. Par ailleurs, si cette dernière va inévitablement augmenter le prix de l'énergie consommée, les revenus des mises aux enchères de quotas carbone peuvent être utilisés par les Etats-membres pour compenser les impacts sur le pouvoir d'achat des plus vulnérables et financer les mesures d'accompagnement. Il importe cependant d'éviter les contraintes qui compliqueraient la tâche des Etats en ce domaine dès lors qu'il s'agit de mesures bien ciblées sur la transition.

Le paquet sur les « ressources propres » de l'Union, qui sera présenté fin 2021, devra prendre acte que ces utilisations doivent être premières, en reconnaissance du fait que l'objet de la tarification du carbone (marchés carbone et MACF) n'est pas de rendement budgétaire. En effet, les craintes du public sont que cet objectif ne prime en réalité et, qu'en conséquence, les mesures d'accompagnement appropriées ne soient pas en place à temps, alors que ceci conditionne la réussite même du projet.

⁵ D'après les travaux de modélisation ayant été mobilisés par la CE en 2020 pour les études d'impact de l'objectif -55% ou, en France, des travaux de la Commission Quinet II.

Encadré. Prix, coûts et valeurs du carbone. Quelques définitions

L'économie des politiques climatiques considère de multiples notions de prix et coûts du carbone, qui dans certains contextes peuvent coïncider, mais qu'il convient de bien distinguer dans leur principe pour clarifier les débats. Fondamentalement, deux types de coûts sont considérés:

- les coûts nécessaires pour réduire les émissions, ou « coûts d'abattement ». Ceux-ci s'expriment en termes d'euros à la tonne de carbone évitée. Ils correspondent aux coûts, pour la collectivité dans son ensemble, de la mise en œuvre de nouveaux matériels ou d'équipements de dépollution, au surcoût de production des produits moins polluants, ou encore au coût de renoncer à certaines consommations polluantes,

- les coûts (actualisés) imposés aux générations futures par le changement climatique, du fait des dommages qu'il induira en termes de rendements agricoles, de fréquences des événements extrêmes, de disponibilité en eau et en ressources naturelles, d'impacts sur le trait de côte... Ce coût s'exprime en unité monétaire par tonne de carbone émise. Puisqu'il n'est généralement pas supporté par les agents à l'origine des émissions de CO₂, on parle de « coût social du carbone ».

Ce coût social constitue théoriquement la valeur de référence pour guider les politiques climatiques. En effet, il représente le bénéfice apporté par une réduction des émissions. Ainsi, pour la collectivité, le bilan socio-économique d'une mesure de lutte contre le changement climatique est égal à la différence entre ces bénéfices (éventuellement accrus de ses co-bénéfices) et le coût d'abattement associé. Cependant, si on raisonne en termes de budget carbone (i.e. à quantité de carbone maximum qu'il est possible d'émettre pour satisfaire un objectif exprimé en termes de hausse des températures), la valeur de référence à considérer est le coût d'abattement limite qu'il faut considérer pour s'y conformer, toutes les actions dont le coût d'abattement est inférieur étant mises en œuvre.

Ces « valeurs de référence » sont à distinguer des prix du carbone caractéristiques d'instruments particuliers utilisés par les politiques climatiques. Dans les cas où il s'agit d'écofiscalité ou de marchés carbone, la tarification du carbone est effective. Le prix est le taux appliqué à la tonne de carbone émise. Dans le cas des instruments non tarifaires, le prix du carbone est implicite. Il reflète le niveau de contrainte qui est imposé ainsi, en termes de coût d'abattement des actions de prévention induites.