



DOSSIER

Élections européennes



LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

Fiche Marché du carbone

Février 2024

Le système d'échange de quotas : garde-fou face à la vague populiste ?

Christian de Perthuis, Économiste¹

Lorsque la Russie a envahi l'Ukraine en février 2022, les prix du gaz et du charbon se sont envolés. Celui du quota de CO₂ a perdu un tiers de sa valeur. Certains ont alors cru (ou espéré) que le système européen d'échange de quotas n'allait pas résister à la nouvelle donne géopolitique. Le trou d'air a été passager. Le prix du quota s'est redressé et le cadre législatif et réglementaire visant à renforcer le marché carbone a été adopté par le Parlement et l'Exécutif européen en avril 2023.

L'essentiel reste cependant à faire. La prochaine législature devra mettre en application la réforme du marché carbone, dans un contexte où l'action climatique devient de plus en plus clivante au sein de la classe politique européenne, à l'image de ce qui a été observé aux États-Unis.

1. Malgré de nombreuses vicissitudes, le marché a délivré des résultats

Lancé en 2005, le marché carbone européen couvre en 2023 les émissions de CO₂ du secteur de l'énergie (électricité, chaleur et raffinage du pétrole), de l'industrie lourde (sidérurgie, cimenteries, chimie, etc.) et celles du trafic aérien à l'intérieur de l'Union européenne, soit un peu plus de 40 % des rejets de CO₂ liés au carbone fossile.

Complexe dans sa mise en œuvre, le principe de base du système d'échange de quotas est simple. Il s'agit d'un mécanisme de rationnement avec flexibilité. Le rationnement est imposé aux acteurs soumis au système par la fixation d'un plafond global d'émission à ne pas dépasser. Ce plafond crée d'autant plus de rareté qu'il est contraignant. Plus de rareté fera monter le prix du quota et vice versa. La flexibilité résulte de la possibilité d'échanger les quotas qui sont autant de droits à émettre une tonne de CO₂. Chaque année, tous les acteurs soumis au système doivent restituer autant de quotas qu'ils ont émis de CO₂. Plus le prix du quota est élevé, plus il devient coûteux d'émettre une tonne de CO₂.

Cet instrument est potentiellement un puissant accélérateur de la transition énergétique, car il incite au désinvestissement des énergies fossiles. Côté demande, il renchérit leur usage en incitant les utilisateurs à modérer leur consommation et à se reporter sur des énergies décarbonées. Côté offre, il incite les producteurs à trouver des substituts aux énergies fossiles.

Ce système a connu bien des vicissitudes. La principale a été la distribution trop généreuse de quotas gratuits qui a conduit à des prix trop bas et constitue une forme déguisée de subvention aux énergies fossiles. Durant la décennie 2010, le mécanisme n'a pas été contraignant pour une raison basique. L'objectif européen, une baisse de 20 % des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2020, n'était lui-même pas contraignant. La meilleure preuve : il a été atteint dès 2013. Pas besoin d'un système de quotas pour viser un objectif déjà atteint. Malgré ce parcours parfois tortueux, **l'instrument a délivré des résultats** : entre 2005 et 2022, les émissions des installations soumises au système des quotas ont baissé de 38 %, contre 17 % pour celles du reste de l'économie.

2. Durant la mandature, un marché recalibré pour atteindre l'objectif de -55 %

La donne a complètement changé en décembre 2020, lorsque le Conseil européen s'est accordé sur un objectif de réduction d'émission des gaz à effet de serre de 55 % entre 1990 et 2030, contre 40 % antérieurement. Le marché n'a pas été long à réagir. Le prix du quota est remonté en quelques semaines au-dessus de 80 €/tonne, les acteurs soumis au système anticipant un durcissement de la contrainte. Pour atteindre l'objectif européen de réduction de 55 % entre 1990 et 2030, il faudra tripler le rythme actuel de baisse (recule d'un tiers entre 1990 et 2022)². En France, les

¹ Auteur de « Carbone fossile, carbone vivant » (Gallimard, 2023).

² European Environment Agency. 2023. *Total net greenhouse gas emission trends and projections in Europe*. 8th Environment Action Program.

calculs effectués à partir des données de l'inventaire donnent un résultat comparable. Trois réformes importantes ont donc été introduites.

Le resserrement du plafond de quotas distribués

La réglementation européenne prévoit le doublement du rythme de baisse du plafond à partir de 2024, et deux retraits de quotas en 2024 et 2026. Ces mesures devraient faire baisser de 64 % les émissions des secteurs couverts par le système entre 2005 et 2030, ce qui va notamment impliquer d'engager sérieusement la décarbonation de l'industrie lourde.

Des allocations payantes et un prélèvement à la frontière pour décarboner l'industrie

Depuis 2005, les différentes activités couvertes par le système des quotas n'ont pas réagi de façon uniforme. La plus grande partie de la baisse des émissions a été obtenue dans le secteur de l'électricité et de la chaleur où un prix du carbone, même modeste, disqualifie rapidement les procédés utilisant du charbon ou du fioul lourd et où la distribution gratuite des quotas a été supprimée dès 2013 en quasi-totalité. L'industrie lourde, qui continue de recevoir gratuitement ses quotas afin de protéger les industriels européens face à leurs concurrents non soumis à une contrainte climatique équivalente, n'a de son côté guère entamé sa décarbonation.

Le deuxième pilier de la réforme consiste à supprimer d'ici 2034 cette attribution gratuite de quotas, synchronisée avec la mise en place d'un mécanisme improprement dénommé « taxe carbone à la frontière ». Ce mécanisme consiste à faire régler le prix des quotas aux importateurs de biens comme l'acier ou le ciment pour les mettre à parité avec ceux produits sur le territoire européen. Simple dans son principe, le prélèvement carbone à la frontière pose quelques problèmes techniques épineux, en particulier le traitement des produits transformés. Le mécanisme protège en effet le producteur d'acier européen, mais pas celui d'éoliennes ou d'automobiles qui utilisera un acier plus coûteux que celui utilisé par ses concurrents non européens. Or la réglementation ne prévoit pas, en son état actuel, de prélèvement à la frontière pour les produits transformés.

Le mécanisme pose également un problème politique vis-à-vis des pays tiers, souvent enclins à y voir une nouvelle forme de protectionnisme. Peu audible quand il émane de puissances comme la Chine ou les États-Unis, elles-mêmes orfèvres en la matière, le reproche devrait être mieux pris en compte quand il vient de pays moins avancés. Une partie de la recette perçue grâce au prélèvement carbone pourrait être utilisée pour accroître les financements internationaux au titre de la justice climatique au lieu d'être intégralement versée au budget européen.

L'inclusion des transports et des bâtiments et une redistribution aux ménages

La navigation civile va être graduellement incluse d'ici 2026 dans le système des quotas. Le prix des marchandises importées va ainsi incorporer le coût des émissions rejetées par les navires les transportant jusqu'aux ports européens. Les rejets de CO₂ du transport maritime, jusqu'à présent passés au travers des régulations environnementales, représentent des montants comparables à ceux du transport aérien.

Les émissions diffuses de CO₂ liées aux transports terrestres, à l'usage des bâtiments et au fonctionnement des petites unités de production non soumises au système des quotas représentent environ la moitié des rejets de CO₂ de l'Union européenne. Comme l'a montré l'épisode des gilets jaunes en France, appliquer la tarification carbone à ces émissions sans protéger les ménages les plus vulnérables risque de provoquer un rejet brutal du système au sein du corps social.

C'est la raison pour laquelle l'extension de la tarification carbone à ces émissions va s'effectuer de façon très prudente. La réforme prévoit qu'un deuxième système d'échange de quotas sera mis en place pour ces émissions, au plus tôt en 2027. Au démarrage, le prix du quota y sera plafonné à 45 €/t (prix moyen du quota en 2023 : 85 €/t). La totalité des quotas sera mise aux enchères, les États membres devant redistribuer leur produit aux ménages les plus vulnérables. La majeure partie de cette

redistribution va s'opérer via un nouvel outil : le « Fonds social européen » qui devrait être opérationnel dès 2026.

3. Le climat, nouveau facteur de polarisation au sein du monde politique

Si le marché carbone a fait preuve d'une grande résilience face à la nouvelle donne géopolitique, la mise en place des trois volets de sa réforme va s'opérer dans un contexte de politique intérieure très incertain.

❖ Historiquement, l'action climatique a fait l'objet en Europe d'un consensus assez large au sein de la classe politique. Des compromis ont pu être trouvés, notamment avec les pays d'Europe centrale ayant rejoint l'Union européenne dans les années 2000, souvent très dépendants du charbon. Des contreparties financières leur ont été accordées en échange de leur adhésion au marché carbone, pour faciliter les restructurations de leur système énergétique. Les voix discordantes, en provenance des extrêmes, n'ont guère pesé dans la discussion et encore moins dans la prise de décision.

❖ Sur la période récente, ces voix semblent résonner bien plus fortement³. En France, le Rassemblement national reprend ainsi une ritournelle anti-énergies renouvelables, allant jusqu'à prôner le démantèlement des éoliennes en place. Il est loin d'être isolé. En Allemagne, la pression du parti d'extrême droite AfD a fait reculer le gouvernement sur la réglementation des chaudières. En Suède, la taxe carbone nationale est contestée par le parti nationaliste allié au gouvernement en place. Sans évoquer les cas de la Hongrie et, à un moindre degré, de l'Italie où les gouvernements sont opposés à l'accélération de la transition climatique.

❖ Pour résister à cette vague, le système d'échange des quotas dispose d'un atout par rapport aux autres instruments de politique climatique. Il ne coûte rien aux finances publiques. Mieux, il crée de nouvelles recettes : pas moins de 39 milliards d'Euros en 2022 ! Ces recettes vont être amenées à s'élargir fortement avec la mise en place des réformes. La clé de leur réussite résidera dans une stratégie ambitieuse de redistribution de ces nouvelles ressources pour assurer l'équité de la transition en accompagnant les multiples restructurations que va requérir la marche vers la neutralité climatique.

Le marché carbone peut-il constituer un garde-fou suffisamment robuste face à l'inquiétante montée des populismes ? C'est l'un des enjeux majeurs du prochain scrutin européen.

³ De Perthuis, C. 2023. « Climat, attention : rétropédalages. » Site de l'auteur, le 26 octobre 2023. <https://christiandeperthuis.fr/2023/10/23/climat-attention-retropedalages/>

A RETROUVER DANS LE DOSSIER

<https://www.lafabriqueecologique.fr/dossier-6-les-enjeux-ecologiques-des-elections-europeennes/>

CHAPITRE 1 : CLIMAT ET BIODIVERSITÉ

L'action climatique : une nouvelle étape, un changement de méthodes
Biodiversité : pour une approche stratégique, au-delà de simples objectifs
Rendre concrète la transition juste
L'écologie face à la montée du populisme
Sobriété, quel récit pour l'Union européenne
Choisir les bons mots pour l'écologie européenne
Politique d'adaptation à l'échelle européenne

CHAPITRE 2 : AGRICULTURE ET ALIMENTATION

Politique agricole et alimentaire européenne, une nécessaire refondation
Renforcer la régulation européenne des OGM et nouveaux OGM
Lutte contre les pesticides en Europe : la grande désillusion
Engager la transition sociale et écologique des pêches d'ici 2030
Condition animale : les bons sentiments ne suffisent pas
Le tournant climatique et environnemental de la politique commerciale européenne : une avancée fragile à consolider et à développer
L'artificialisation des sols : l'essentiel reste à faire

CHAPITRE 3: ÉNERGIE ET ENTREPRISES

Des politiques énergétiques au milieu du gué
Quelle stratégie européenne vis-à-vis des producteurs d'énergies fossiles ?
Le système d'échange de quotas : garde-fou face à la vague populiste ?
La mobilité des personnes et des biens : il reste tant à faire
L'Europe, chef de file de la durabilité des entreprises
La low-tech, angle mort de la politique industrielle de l'UE
L'impact écologique du numérique : des premières mesures, à renforcer

CHAPITRE 4 : CITOYENS ET ENVIRONNEMENT

Réenchanter l'Europe de l'eau
Consommation durable : de nombreuses initiatives à finaliser et amplifier
Un nouveau souffle pour la co-construction citoyenne de la transition écologique
Impliquer plus et mieux les territoires
Une Europe pionnière pour la reconnaissance du crime d'écocide
Pollution atmosphérique : redoubler d'efforts
Pollution sonore : un sujet majeur trop mal traité