

Input du cep *Hors-série*

L'Europe à l'approche des élections : Agenda 2024-2029

21 mai 2024

La future politique climatique de l'UE : Défis et opportunités

Concilier la protection du climat et la compétitivité internationale

Götz Reichert, Martin Menner et Svenja Schwind



L'UE doit de toute urgence concilier ses mesures de protection du climat avec la compétitivité internationale de son industrie. Nous osons regarder dans la boule de cristal pour faire la lumière sur les questions clés qui détermineront l'avenir de la politique climatique de l'UE : Quels sont les enjeux pour l'UE ? Quels sont les principaux défis auxquels l'UE sera confrontée ? Quelles sont les chances de les surmonter que les décideurs européens pourraient saisir ? Pour répondre à ces questions, nous nous concentrons sur la tarification du carbone par l'échange de quotas d'émission et identifions les évolutions potentielles qui sont déjà visibles ou qui devraient figurer dans l'agenda législatif de l'UE pour 2024-2029.

- ▶ La résolution du dilemme des fuites de carbone doit être une priorité absolue de l'UE. Les fuites de carbone nuisent à la compétitivité internationale de l'économie européenne, diminuent la croissance, menacent l'emploi, la prospérité et la paix sociale, et sapent également les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE en augmentant les émissions globales de gaz à effet de serre.
- ▶ Par rapport à d'autres instruments de lutte contre le changement climatique, l'échange de quotas d'émission est plus efficace sur le plan écologique, plus rentable sur le plan économique, plus acceptable sur le plan social et plus résistant sur le plan politique, même en temps de crise. Il est donc mieux à même de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de garantir l'approvisionnement en énergie et de fournir des prix abordables pour l'énergie.
- ▶ Au niveau de l'UE, l'échange de quotas d'émission est appelé à évoluer : L'EU ETS 1 pour la production d'énergie et l'industrie pourrait être étendu. L'EU ETS 1 et l'EU ETS 2 pour le chauffage et le transport routier pourraient être fusionnés.
- ▶ Au niveau international, la tarification du carbone peut servir de base à la coopération internationale de l'UE avec les pays tiers. Les projets de création de clubs climatiques internationaux et l'établissement d'un lien entre le système d'échange de quotas d'émission de l'UE et les systèmes comparables des pays tiers sont particulièrement prometteurs.

Préambule

L'Europe est confrontée à des bouleversements historiques, à des menaces internes et externes pour la paix et la liberté, à de grandes opportunités et à des risques liés aux nouvelles technologies, ainsi qu'aux conséquences du changement climatique et à son impact sur la prospérité et la justice. L'Europe d'aujourd'hui est le résultat de son histoire mouvementée, de ses expériences et des leçons qu'elle a tirées de ses réalisations scientifiques et culturelles, de ses accomplissements civilisationnels, ainsi que de la guerre, de la souffrance et de la crise. L'héritage du passé nous a également donné une promesse pour l'avenir : la dignité humaine et la liberté sont inviolables. Aujourd'hui, face à des bouleversements majeurs qui décideront du sort et de l'avenir de l'Europe, la question se pose à nouveau de savoir quelles solutions l'Europe peut apporter aux problèmes du présent et aux défis de l'avenir. Peut-elle préserver la paix et la liberté, défendre sa souveraineté et sa sécurité, accroître la prospérité et la justice ?

Avec cette série d'articles, le réseau cep souhaite attirer l'attention sur des questions et des développements urgents qui vont au-delà de la politique et de la réglementation quotidiennes et qui seront d'une importance cruciale pour l'UE à l'approche d'une élection européenne importante et qui changera la donne. Notre objectif est de poser les questions clés, d'éclairer leur contexte stratégique et d'apporter des réponses politiques.

Table des matières

1	Introduction	4
2	La future politique climatique de l'UE : Quels sont les enjeux ?	5
3	Défis pour la future politique climatique de l'UE	8
3.1	Les défis de la mise en œuvre : Faire fonctionner l'action climatique	8
3.2	Défis en matière de capacités : Efficacité, efficacité, acceptabilité et résilience	9
3.3	Défis externes : Surmonter le dilemme des fuites de carbone	16
4	Opportunités de la future politique climatique de l'UE	19
4.1	Les opportunités d'une tarification européenne du carbone	19
4.1.1	Extension de l'EU ETS 1.....	20
4.1.2	Fusion de l'EU ETS 1 et de l'EU ETS 2.....	22
4.1.3	Application de la tarification du carbone à l'agriculture et à l'UTCF.....	23
4.2	Les opportunités de tarification internationale du carbone	23
4.2.1	Clubs climatiques.....	25
4.2.2	Lien entre le système d'échange de quotas d'émission de l'UE et les systèmes des pays tiers.....	26
5	Conclusion	28

1 Introduction

Lorsque Ursula von der Leyen a lancé le **Green Deal européen** en 2019, elle l'a qualifié de « moment de l'homme sur la lune » de l'Europe¹. La destination finale de ce voyage est de transformer l'Europe en « premier continent climatiquement neutre au monde d'ici 2050 »². Et en effet, jusqu'à présent, c'est un véritable voyage. Dans la poursuite de l'objectif à long terme de l'Accord de Paris sur le climat³, qui consiste à limiter le réchauffement de la planète « nettement en dessous de 2 °C » et, si possible, à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, l'Union européenne s'est engagée à atteindre la « neutralité climatique »⁴ d'ici à 2050⁵. Dans un premier temps, l'UE a renforcé son objectif climatique de réduction des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES)⁶ - après déduction de l'élimination des GES de l'atmosphère - à au moins 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990⁷. Afin de rendre opérationnel cet objectif climatique pour 2030, le cycle politique de l'UE 2019-2024 a été caractérisé par un nombre sans précédent de projets législatifs qui ont révisé l'ensemble de l'acquis de l'UE en matière de climat et d'énergie afin de l'adapter à la prochaine décennie. Le **cadre législatif « Fit for 55 »** qui en résulte se compose de dix-neuf actes juridiques⁸, comprenant des milliers de pages de dispositions extrêmement détaillées. Il est complété par des textes législatifs dans d'autres domaines d'action du Green Deal européen visant à contribuer aux objectifs climatiques de l'UE pour 2030 et 2050⁹.

Aujourd'hui, dans le sillage des élections au Parlement européen de juin 2024 et de la désignation subséquente de la prochaine Commission européenne pour le prochain cycle politique de l'UE 2024-2029, l'enthousiasme initial pour cette tâche herculéenne cède de plus en plus la place à une fatigue réglementaire perceptible, à un scepticisme croissant, voire à un rejet pur et simple (« green backlash »). Depuis 2019, les chocs extérieurs - la pandémie de COVID-19 à partir de mars 2020, l'invasion russe de l'Ukraine en février 2022 et les perturbations économiques qui en résultent, notamment la menace d'une crise de l'approvisionnement énergétique, la flambée des prix de l'énergie et l'inflation persistante - n'ont pas seulement modifié les priorités politiques. Ils ont également soulevé des questions sur les difficultés de mise en œuvre de certains instruments et sur l'orientation générale de la politique climatique de l'UE : Le nouvel acquis communautaire en matière de climat menace-t-il la compétitivité internationale de l'économie européenne ? Le nouvel acquis climatique de l'UE menace-t-il la compétitivité internationale de l'économie européenne ? Met-il en péril le bien-être social des citoyens ? Est-il suffisamment résistant pour survivre aux chocs et aux perturbations à venir ? Enfin, est-il même capable d'atteindre les objectifs ambitieux qu'il s'est fixés ?

¹ von der Leyen, Ursula (2019), Remarques à la presse du 11 décembre de la présidente von der Leyen à l'occasion de l'adoption de la communication sur le marché vert européen.

² von der Leyen, Ursula (2019), Déclaration d'ouverture du 16 juillet 2019 à la session plénière du Parlement européen par Ursula von der Leyen, candidate à la présidence de la Commission européenne.

³ Accord de Paris de 2015 pour la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992 (CCNUCC) [Accord de Paris], article 2 (1) (a).

⁴ Règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), article 2 (1) : Les émissions et les absorptions de GES à l'échelle de l'UE régies par le droit de l'UE « s'équilibrent » au sein de l'UE au plus tard en 2050, « réduisant ainsi les émissions à zéro net à cette date », et l'UE « s'efforce de parvenir à des émissions négatives par la suite ».

⁵ Union européenne (2023), [Mise à jour du 16 octobre 2023 de la contribution déterminée au niveau national \(CDN\) de l'Union européenne et de ses États membres dans le cadre de l'Accord de Paris](#), p. 8, n° 28.

⁶ Le terme « national » signifie qu'il n'y a pas de recours à des crédits internationaux.

⁷ Règlement (UE) 2021/1119 (« Loi européenne sur le climat »), article 4 (1).

⁸ Une vue d'ensemble du contenu et du statu quo du paquet législatif « Fit for 55 » est fournie par le calendrier du train législatif du Parlement européen : <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55>.

⁹ Idem, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal>.

De toute évidence, la « mission lunaire » européenne vers la neutralité climatique s'est déjà heurtée à de fortes turbulences qui vont très probablement s'intensifier. Lors de la phase législative finale, plusieurs projets du Green Deal européen se sont heurtés à une résistance croissante, la plus importante étant les protestations féroces des agriculteurs contre la loi sur la restauration de la nature¹⁰. Toutefois, il ne s'agissait probablement que d'un signe avant-coureur des débats et des conflits à venir. Lorsqu'en février 2024, la Commission européenne sortante a présenté sa recommandation pour un objectif climatique intermédiaire de l'UE pour 2040, selon lequel les émissions nettes de GES de l'UE devraient être réduites de 90 % d'ici 2040 par rapport aux niveaux de 1990 pour finalement atteindre la neutralité climatique d'ici 2050¹¹, cette recommandation a été fortement critiquée pour être soit beaucoup trop laxiste, soit beaucoup trop ambitieuse. Il incombe à la prochaine Commission de soumettre des propositions législatives spécifiques pour l'objectif climatique de l'UE pour 2040 et les actes juridiques correspondants pour sa mise en œuvre, sur lesquels les États membres et le prochain Parlement européen devront se prononcer au cours du cycle politique de l'UE 2024-2029. Il n'est donc pas étonnant que l'avenir du Green Deal européen et de la politique climatique de l'UE soit au cœur de la campagne électorale en cours.

À l'approche des élections européennes, cet Input hors-série du cep propose de jeter un œil dans la boule de cristal pour faire la lumière sur les questions clés qui détermineront ou devraient déterminer l'avenir de la politique climatique de l'UE : Quels sont les enjeux pour l'UE (partie 2) ? Quels sont les principaux défis auxquels l'UE sera confrontée (partie 3) ? Et quelles sont les chances de les surmonter que les décideurs de l'UE pourraient saisir (partie 4) ? Pour répondre à ces questions, nous nous concentrons sur la tarification du carbone par l'échange de quotas d'émission, pierre angulaire reconnue de l'architecture globale de la politique climatique de l'UE. À cet égard, nous identifions les évolutions potentielles de cet instrument qui sont soit déjà visibles, soit susceptibles d'apparaître dans l'agenda législatif de l'UE pour 2024-2029. Le changement climatique étant un problème mondial, il est également indispensable de prendre en compte sa dimension internationale. Les défis de la politique climatique interne de l'UE peuvent être mieux surmontés si les opportunités offertes par les mesures externes de protection du climat et la coopération avec les pays tiers sont utilisées. C'est pourquoi nous présentons des options de solutions potentielles qui sont soit déjà discutées, soit à mettre en tête de la liste des tâches à accomplir.

2 La future politique climatique de l'UE : Quels sont les enjeux ?

Le changement climatique induit par l'homme¹² affecte de plus en plus la planète et le continent européen. Au niveau mondial, 2023 a été l'année la plus chaude jamais enregistrée, la température moyenne de la planète dépassant de 1,5 °C les niveaux préindustriels¹³. C'est également l'année la plus chaude en Europe, avec une température supérieure de 2,6 °C au niveau préindustriel¹⁴. Depuis les années 1980, l'Europe se réchauffe deux fois plus vite que la moyenne mondiale, devenant ainsi le continent qui se réchauffe le plus rapidement sur Terre¹⁵. Le changement climatique en Europe se

¹⁰ Euractiv du 27 février 2024, [La loi contestée sur la restauration de la nature est adoptée par le Parlement européen, malgré une révolte de dernière minute.](#)

¹¹ Commission européenne (2024), Communication COM(2024) 63, Assurer notre avenir - L'objectif climatique de l'Europe pour 2040 et la voie vers la neutralité climatique d'ici 2050 pour construire une société durable, juste et prospère.

¹² Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat GIEC (2021), Sixième rapport d'évaluation du GIEC - Groupe de travail 1 : Base des sciences physiques.

¹³ Agence européenne pour l'environnement AEE (2024), European Climate Risk Assessment - Executive Summary, p. 3.

¹⁴ Copernicus Climate Change Service C3S et Organisation météorologique mondiale OMM (2024), State of the European Climate 2023, p. 5.

¹⁵ Agence européenne pour l'environnement AEE (2024), European Climate Risk Assessment - Executive Summary, p. 5.

manifeste de diverses manières, à la fois sous la forme d'événements météorologiques extrêmes (vagues de chaleur, sécheresses, tempêtes, fortes pluies et inondations) et d'évolutions progressives (dommages causés aux écosystèmes, disparition d'espèces animales et végétales, désertification, réchauffement et acidification des masses d'eau, élévation du niveau des mers).

Le climat mondial étant étroitement lié à tous les éléments de l'atmosphère, de l'hydrologie, de la géologie, de la biosphère et de l'anthroposphère par un système global d'interactions interdépendantes (« nexus »), les **effets néfastes du changement climatique** peuvent être d'une grande portée¹⁶. Les impacts climatiques peuvent se répercuter en cascade d'une sphère, d'un secteur et/ou d'une région à l'autre, y compris de l'Europe vers d'autres continents et vice-versa, par exemple sous la forme de migrations¹⁷. Les périodes de sécheresse prolongées et la pénurie d'eau qui en résulte (lien entre le climat et l'eau) réduisent considérablement la production alimentaire, en particulier dans le sud de l'Europe (lien entre le climat et l'alimentation), ce qui entraîne une augmentation des prix des denrées alimentaires et de l'inflation. Les effets du climat sur la santé et le bien-être de l'homme (lien entre climat et santé) menacent la vie humaine et affectent la productivité du travail. Les inondations et les sécheresses endommagent les infrastructures essentielles, par exemple pour la production d'électricité à partir de centrales hydroélectriques, nucléaires et au charbon (lien climat-énergie) ou les transports, menaçant ainsi les chaînes d'approvisionnement essentielles (lien climat-transport). Les principaux risques du changement climatique en Europe sont les dangers pour la santé publique liés à la chaleur et à la sécheresse, les effets négatifs sur les écosystèmes, l'approvisionnement en eau et la production alimentaire, ainsi que les dommages causés aux personnes et aux infrastructures par les inondations¹⁸. Dans l'ensemble, les effets négatifs du changement climatique entraînent des dommages économiques importants. Entre 1980 et 2022, les extrêmes météorologiques et climatiques ont entraîné à eux seuls des pertes économiques estimées à 650 milliards d'euros dans les États membres de l'UE - avec une tendance à la hausse, comme en témoignent les inondations de 2021 en Allemagne et en Belgique (44 milliards d'euros) et la sécheresse et les vagues de chaleur de 2022 sur l'ensemble du continent (40 milliards d'euros)¹⁹.

Dans ce contexte, la politique climatique de l'UE est confrontée au défi non seulement de s'adapter aux effets négatifs du changement climatique²⁰, mais aussi d'atténuer les GES émis par la combustion de combustibles fossiles - tels que le gaz naturel, le pétrole et le charbon - en tant que contribution européenne à la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris. Par conséquent, la politique climatique et la politique énergétique sont étroitement liées²¹. Outre la promotion des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de GES passe principalement par la décarbonation de l'économie en remplaçant les combustibles fossiles par des formes d'énergie nouvelles et renouvelables, telles que l'énergie éolienne et solaire ou les biocarburants. Cette transformation de

¹⁶ Küsters, A. et al. (2023), Quo vadis, Europa ? Am Scheideweg : Globale Herausforderungen, interne Defizite und dringende Handlungsoptionen, pp. 12 et seq.

¹⁷ Agence européenne pour l'environnement AEE (2024), European Climate Risk Assessment, Executive Summary, p. 5 et Report, p. 258 et suivantes.

¹⁸ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat GIEC (2022), Changements climatiques 2022 : Impacts, adaptation et vulnérabilité, pp. 1817 et suivantes.

¹⁹ Agence européenne pour l'environnement AEE (2023), [Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe](#).

²⁰ Commission européenne (2024), Communication COM(2024) 91, Managing Climate Risks - Protecting People and Prosperity ; Commission européenne (2021), Communication COM(2021) 82, Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change ; voir également Schwind, S. / Reichert, G. (2021), Adaptation to Climate Change, [Analyse du cep 16/2021](#).

²¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), articles 192 et 194.

tous les secteurs économiques en général et de la production d'énergie en particulier ne doit toutefois pas mettre en péril la sécurité de l'approvisionnement énergétique. En outre, pour être économiquement durable, elle doit également garantir des prix de l'énergie abordables. La fragilité de ce **triangle d'objectifs - (1) réduction des émissions de gaz à effet de serre par la décarbonation, (2) sécurité de l'approvisionnement énergétique, (3) prix abordable de l'énergie** - qui doit être équilibré par la politique climatique et énergétique de l'UE²², est devenue dramatiquement visible ces dernières années. L'énergie est la *condition sine qua non* de toute activité. Alors que les prix de l'énergie en Europe avaient déjà augmenté de manière significative en 2021, notamment en raison de la demande croissante d'énergie à la fin de la pandémie de COVID-19 et de la diminution des livraisons de gaz naturel en provenance de Russie, ils ont explosé avec une force perturbatrice à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022²³. Compte tenu de la forte dépendance de l'UE à l'égard des importations de combustibles fossiles, notamment en provenance de Russie, les trois objectifs ont soudainement été mis en péril²⁴.

Malgré les interventions rapides de l'UE et de ses États membres en cas de crise²⁵, il est peu probable qu'en période de changements et de perturbations géopolitiques, les prix de l'énergie reviennent à leur niveau d'avant la crise²⁶. **Les prix élevés de l'énergie** sont dus dans une large mesure au coût de l'importation des combustibles fossiles, mais aussi au coût supplémentaire de la décarbonation de l'économie elle-même. Il ne faut pas se faire d'illusions, au moins pendant la phase de transition, la politique climatique de l'UE a également un prix qui n'est pas - ou du moins pas encore - compensé par les coûts potentiellement plus faibles des énergies renouvelables. Par conséquent, les coûts élevés combinés de l'énergie et de la décarbonation de l'économie pèsent sur la **compétitivité internationale** de l'économie européenne et réduisent la disponibilité des capitaux d'investissement nécessaires pour financer la transformation²⁷. En outre, l'inflation induite par les prix élevés de l'énergie diminue le revenu global des citoyens, menaçant ainsi le **niveau de vie et le bien-être social**. En l'absence de mesures complémentaires visant à atténuer la pression exercée sur les citoyens et les entreprises, **l'acceptation par le public de la politique climatique de l'UE** pourrait s'en trouver réduite et, en fin de compte, la **confiance dans le système démocratique** lui-même pourrait s'en trouver ébranlée.

En résumé, les enjeux sont importants pour l'Union européenne en ce qui concerne sa future politique climatique. Au cours du prochain cycle politique de l'UE (2024-2029), les décideurs européens devront trouver des solutions permettant de concilier les objectifs climatiques à long terme de l'UE, à savoir la décarbonation et la neutralité climatique, avec les objectifs - en partie antagonistes, en partie se renforçant mutuellement - consistant à garantir l'approvisionnement en énergie à des prix abordables pour les citoyens et les entreprises, afin de protéger la compétitivité internationale des industries européennes. Comme un échec aurait des conséquences considérables, il est essentiel d'entamer dès maintenant les discussions et les préparatifs.

²² Commission européenne (2007), Communication COM(2007) 1, Une politique énergétique pour l'Europe ; voir également Bonn, M. et al. (2014), Die Klima- und Energiepolitik der EU - Stand und Perspektiven, [cepKompas](#), p. 49 et seq.

²³ Küsters, A. et al. (2023), Quo vadis, Europa ? Am Scheideweg : Globale Herausforderungen, interne Defizite und dringende Handlungsoptionen, pp. 34 et suivantes.

²⁴ Reichert, G. / Menner, M. / Schwind, S. (2022), REPowerEU : Struggling for EU Energy Sovereignty - The EU Commission's Action Plan for Secure, Affordable and Sustainable Energy, [Input du cep 04/2022](#).

²⁵ Commission européenne (2022), Communication COM(2022) 230, Plan REPowerEU.

²⁶ Commission européenne (2024), News Announcement of 29 February 2024, [Quarterly reports confirm renewed resilience and the continuation of positive structural changes in gas and electricity markets in 2023](#).

²⁷ Voir, par exemple, Vöpel, H. / Wolf, Á, Reichert, G. (2023), Dekarbonisierung ohne Deindustrialisierung - Ein ordnungspolitischer Rahmen für die Transformation in eine klimaneutrale Marktwirtschaft, [Étude du cep](#), p. 5.

3 Défis pour la future politique climatique de l'UE

Compte tenu des enjeux importants pour l'Union européenne, nous soulignons ci-après les principaux défis auxquels la politique climatique de l'UE sera confrontée au cours du prochain cycle politique de l'UE (2024-2029). À cet égard, les défis concernant la mise en œuvre du cadre législatif « Fit for 55 », la capacité de base de ses différents instruments et sa dimension extérieure deviennent déjà évidents.

3.1 Les défis de la mise en œuvre : Faire fonctionner l'action climatique

Le premier défi de la politique climatique de l'UE est la mise en œuvre du cadre législatif « Fit for 55 » pour atteindre l'**objectif climatique renforcé de l'UE pour 2030**, à savoir une réduction intérieure nette des émissions de GES d'au moins 55 % par rapport à 1990. Les principaux éléments de l'architecture globale de la politique climatique de l'UE qui fixent des **objectifs d'émissions sectoriels** sont la directive sur l'échange de quotas d'émission de l'UE [EU ETS, 2003/87/CE]²⁸, le règlement sur la répartition de l'effort [ESR, (EU) 2018/842]²⁹, et le règlement sur les émissions et l'absorption de GES liées à l'utilisation des terres [LULUCF, (EU) 2018/841]³⁰. En vertu de la **directive EU ETS**, l'UE souhaite réduire ses émissions de GES causées par la production d'énergie, les industries à forte intensité énergétique, l'aviation et le transport maritime de 62 % d'ici à 2030 par rapport à 2005 (**EU ETS 1**). À partir de 2027, le nouveau système d'échange de quotas d'émission pour la combustion de carburants dans les transports routiers, les bâtiments et d'autres secteurs (**EU ETS 2**) est conçu pour fixer le prix des émissions de GES afin de contribuer à une réduction de 42 % des émissions d'ici à 2030 par rapport à 2005. Le **règlement sur la répartition de l'effort** fixe non seulement un objectif de réduction des émissions à l'échelle de l'UE de 40 % d'ici 2030 par rapport à 2005 pour les transports intérieurs, les bâtiments, l'agriculture, les déchets et les petites industries, mais aussi des objectifs de réduction juridiquement contraignants pour chaque État membre de l'UE, allant de 10 % pour la Bulgarie à 50 % pour l'Allemagne. Le **règlement UTCATF** fixe un objectif européen d'absorption nette des GES dans le secteur de l'utilisation des terres, qui couvre la gestion des cultures, des prairies, des zones humides, des forêts et des établissements humains, ainsi que les changements d'affectation des terres tels que le boisement, le déboisement et l'assèchement ou la restauration des tourbières. Chaque État membre s'est fixé un objectif national contraignant pour l'augmentation des absorptions nettes de GES d'ici à 2030. L'ensemble de ces objectifs doit permettre d'atteindre l'objectif collectif de 310 Mt CO₂ d'absorptions nettes pour l'UE.

Ces objectifs et dispositions fondamentaux sont **complétés par de nombreux actes juridiques spécifiques** qui suivent des approches différentes et réglementent, par exemple, la promotion des

²⁸ Directive (UE) 2023/959 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant l'établissement et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union ; règlement (UE) 2023/957 modifiant le règlement (UE) 2015/757 afin de prévoir l'inclusion des activités de transport maritime dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union et la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de gaz à effet de serre supplémentaires et des émissions provenant d'autres types de navires.

²⁹ Règlement (UE) 2023/857 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de GES des États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, et règlement (UE) 2018/1999.

³⁰ Règlement (UE) 2023/839 modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de déclaration et de conformité et la fixation des objectifs des États membres pour 2030, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, de la déclaration, du suivi des progrès et de l'examen.

énergies **renouvelables**³¹ et l'**efficacité énergétique** dans différents secteurs³², y compris les bâtiments³³. Dans ce contexte, des objectifs ambitieux d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE ont été convenus. Conformément au **plan REPowerEU**³⁴ visant à rendre l'Europe indépendante des combustibles fossiles russes, l'UE a fixé un objectif renforcé de réduction de la consommation finale d'énergie au niveau de l'UE de 11,7 % en 2030 et un nouvel objectif d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie pour atteindre au moins 42,5 % d'ici à 2030. En outre, des **dispositions sectorielles** telles que les normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les nouvelles voitures particulières et les nouveaux véhicules utilitaires légers³⁵ ont été fixées.

Compte tenu de la **complexité** de l'ensemble de la structure réglementaire, dont les nombreux éléments sont souvent étroitement liés, des **objectifs ambitieux, des calendriers serrés et de la multitude d'exigences très détaillées** affectant tous les secteurs de la société et de l'économie européennes, la mise en œuvre du cadre législatif « Fit for 55 » est une tâche redoutable à laquelle l'UE, ses États membres, les autorités publiques, les entreprises et les citoyens devront s'atteler dans les années à venir. Les approches particulièrement innovantes - telles que le nouveau Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF)³⁶, qui soulève de nombreuses questions techniques³⁷ et a donc déjà connu des débuts difficiles³⁸ - sont sujettes à des **problèmes de mise en œuvre**. Il n'est donc pas impossible **que les échéances soient reportées, voire que les objectifs soient revus à la baisse**.

3.2 Défis en matière de capacités : Efficacité, efficience, acceptabilité et résilience

Cependant, même si ces défis de mise en œuvre plutôt techniques pour la politique climatique de l'UE peuvent finalement être surmontés, le cadre législatif « Fit for 55 » en général et ses instruments spécifiques en particulier doivent encore passer l'épreuve de la réalité pour savoir s'ils sont réellement capables d'atteindre leurs objectifs. La **capacité des différentes approches réglementaires et des différents types d'instruments** appliqués à la politique climatique fait depuis longtemps l'objet d'un débat animé parmi les hommes politiques et les scientifiques. Si les lacunes et les échecs de la réglementation deviennent de plus en plus évidents au cours des prochaines années, ce débat s'intensifiera certainement. En général, trois approches réglementaires principales et types d'instruments respectifs peuvent être discernés dans la politique climatique de l'UE : (1) les exigences de « commande et contrôle », (2) les subventions et (3) la tarification du carbone³⁹ :

³¹ Directive (UE) 2023/2413 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

³² Directive (UE) 2023/1791 sur l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte).

³³ Directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte).

³⁴ Commission européenne (2022), Communication COM(2022) 230, Plan REPowerEU.

³⁵ Règlement (UE) 2023/851 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs, conformément à l'ambition climatique accrue de l'Union.

³⁶ Règlement (UE) 2023/956 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

³⁷ Voir, par exemple, Abedinaj, D. (2023), RIFS, [Three Challenges for the MACF's Transitional Phase](#).

³⁸ Commission européenne (2024), Article de presse du 29 janvier 2024, [Mise à jour : problèmes techniques liés au registre transitoire MACF et au système de contrôle des importations 2 \(ICS2\)](#).

³⁹ Pour ce qui suit, voir généralement Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [Étude du cep](#), p. 5 et s. ; Menner, M. / Reichert, G. (2019), CO₂-Steuer oder Emissionshandel ?, [Adhoc du cep](#), p. 4 et s.

- (1) **Les exigences de commande et de contrôle (« bâtons »)** imposent des obligations directement aux émetteurs potentiels de GES ou aux fabricants des produits correspondants. Les infractions aux exigences sont généralement sanctionnées par des amendes. Les normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les nouvelles voitures particulières et les nouveaux véhicules utilitaires légers, avec l'interdiction factuelle du moteur à combustion interne d'ici à 2035, constituent un exemple frappant de ce type d'instrument au niveau de l'UE.
- (2) **Les subventions (« carottes »)** sont une tentative d'orienter le comportement des émetteurs potentiels de GES, non pas directement par des exigences de commande et de contrôle, mais indirectement par des incitations financières promouvant des solutions de recharge à faible teneur en carbone. Au niveau de l'UE, par exemple, le Fonds d'innovation de l'UE⁴⁰ devrait fournir 40 milliards d'euros de soutien pour la démonstration de technologies innovantes à faible teneur en carbone entre 2020 et 2030. Au niveau national, les États membres de l'UE gèrent de vastes programmes de financement, par exemple pour promouvoir le déploiement des énergies renouvelables ou encourager l'achat de technologies à faible émission de carbone telles que les pompes à chaleur ou les véhicules électriques.
- (3) **La tarification du carbone** est mise en œuvre par le biais de taxes sur le carbone ou d'un système d'échange de quotas d'émission (ETS) en fixant un prix pour les émissions de GES. Conformément au principe du pollueur-payeur⁴¹, les émetteurs de GES sont tenus pour financièrement responsables des effets négatifs du changement climatique sur les tiers, de sorte qu'ils intègrent les coûts correspondants dans leurs calculs (« internalisation des coûts externes »).

Dans le cas d'une **taxe carbone**, le prix du carbone est fixé par l'État. Étant donné que la fiscalité reste au cœur de la souveraineté nationale, l'UE a des compétences très limitées dans ce domaine politique sensible. Cela est confirmé par le fait que la proposition de la Commission européenne⁴² pour la révision de la **directive sur la taxation de l'énergie** [DTE, 2003/96/CE]⁴³ reste le seul texte législatif du paquet « Fit for 55 » sur lequel les législateurs de l'UE ne se sont pas encore mis d'accord. Selon les plans de la Commission, les carburants devraient être taxés en fonction de leur contenu énergétique plutôt que de leur volume, ce qui permettrait de taxer plus efficacement les émissions de gaz à effet de serre. Il reste à voir si l'impasse législative pourra être résolue dans les années à venir.

Dans le cadre d'un **système d'échange de quotas**, le prix du carbone est déterminé, d'une part, par la fixation d'un **plafond** global sur la quantité maximale d'émissions de gaz à effet de serre autorisées, qui est progressivement réduit pour atteindre finalement la réduction d'émissions visée et, d'autre part, par l'interaction de l'offre et de la demande d'**échange de quotas d'émission**, de plus en plus rares, sur le marché.

Dans le cas d'une taxe carbone et d'un système d'échange de quotas d'émission, le signal de prix vise à inciter financièrement les émetteurs de GES à modifier leur comportement. Il peut s'agir de la réduction des activités émettrices de GES - telles que la conduite de voitures ou le chauffage de

⁴⁰ Commission européenne (2024), [Fonds pour l'innovation - Déployer des technologies innovantes net-zéro pour la neutralité climatique](#).

⁴¹ TFUE, article 191 (2).

⁴² Commission européenne, Proposition COM(2021) 563 de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union pour la taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte).

⁴³ Directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

bâtiments à l'aide de combustibles fossiles - étant donné que le prix du carbone rendra les biens et services à forte intensité de carbone relativement plus chers. En outre, la tarification du carbone peut accroître la demande de technologies à faible teneur en carbone et de mesures de réduction du carbone - par exemple, les moteurs à faible consommation de carburant, le chauffage des bâtiments à l'aide d'énergies renouvelables - et donc stimuler les investissements correspondants qui, en raison du prix du carbone, seront également rentables sans qu'il soit nécessaire de recourir à des subventions onéreuses. Contrairement aux subventions, la tarification du carbone ne nécessite pas de fonds publics, mais génère des recettes.

Une combinaison bien conçue et équilibrée de différents types d'instruments peut convenir dans certains cas pour favoriser les conditions propices à la transformation⁴⁴, par exemple pour subventionner la recherche et le développement de technologies innovantes à faible teneur en carbone ou pour surmonter le problème de la poule et de l'œuf afin de synchroniser le déploiement de nouvelles technologies avec l'infrastructure nécessaire ou pour traiter les impacts sociaux. Dans l'ensemble, cependant, nous soutenons que la **tarification du carbone en général et l'échange de quotas d'émission en particulier se sont avérés être l'approche la plus efficace dans la politique climatique de l'UE et qu'ils devraient donc être développés davantage à l'avenir**. Cette idée est étayée par l'expérience acquise depuis 2005 en ce qui concerne la réalisation de l'objectif climatique de l'UE pour 2020, à savoir une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. Cet objectif n'a pu être atteint que parce que les secteurs relevant de l'EU ETS 1 - notamment la production d'énergie et les industries à forte intensité énergétique - étaient capables de réduire les émissions de GES de manière beaucoup plus importante que les autres secteurs moins performants régis par la directive sur la répartition de l'effort - notamment les transports, les bâtiments et l'agriculture⁴⁵. Dans ces derniers secteurs, les objectifs nationaux de réduction ont été poursuivis avec moins de succès, les instruments dominants étant les exigences de contrôle et les subventions. Compte tenu de cette expérience des différentes approches réglementaires, nous stipulons que pour être en mesure d'atteindre les trois objectifs de la politique climatique de l'UE - (1) réduire les émissions de GES par la décarbonation, (2) sécuriser l'approvisionnement énergétique, et (3) fournir des prix abordables pour l'énergie - les instruments climatiques doivent être simultanément **(1) écologiquement efficaces** en réduisant réellement les émissions de GES, **(2) économiquement rentables**, **(3) socialement acceptables**, et aussi **(4) politiquement résilients** même en temps de crise. À l'aune de ces critères, nous soutenons que la tarification du carbone présente des avantages significatifs par rapport aux exigences de contrôle et aux subventions :

- (1) Premièrement, la tarification du carbone est mieux adaptée à la réduction effective des émissions de GES (**efficacité écologique**), qui est l'objectif même de la politique climatique. En effet, le signal du prix du carbone vise directement le comportement émetteur de GES et, s'il est suffisamment fort, il peut développer pleinement son effet directeur sur l'émetteur (« bâton »). Par exemple, la tarification du carbone dans le transport routier vise directement la consommation réelle de carburant et les émissions de GES associées des voitures en augmentant le prix des combustibles

⁴⁴ Voir, par exemple, Vöpel, H. / Wolf, Á, Reichert, G. (2023), Dekarbonisierung ohne Deindustrialisierung - Ein ordnungspolitischer Rahmen für die Transformation in eine klimaneutrale Marktwirtschaft, [Étude du cep](#), p. 28.

⁴⁵ Agence européenne pour l'environnement AEE (2021), Article de presse du 26 octobre 2021, [L'UE atteint les objectifs climatiques 20-20-20](#). AEE (2021), [Tendances et projections en 2021](#), pp. 14 et suivantes, p. 21 : « Les réductions d'émissions réalisées depuis 2005 sont diverses au niveau sectoriel. Les réductions les plus importantes sont observées dans le secteur de l'approvisionnement en énergie, où les émissions ont diminué de 43 % entre 2005 et 2020. Des efforts beaucoup plus importants sont nécessaires dans les secteurs des transports et de l'agriculture, où les émissions n'ont diminué que de 14 % et 2 %, respectivement. »

fossiles, encourageant ainsi les conducteurs à conduire de manière plus économe en carburant et donc moins intensive en carbone. En revanche, les normes de performance en matière d'émissions de CO₂ applicables aux voitures neuves ne visent que leur rendement énergétique potentiel, indépendamment du kilométrage réel, mais n'ont aucune influence sur leur utilisation réelle et donc sur leurs émissions réelles de CO₂. Par conséquent, elles ne peuvent pas garantir que les émissions de CO₂ provenant du transport routier soient réduites dans la mesure souhaitée. En outre, la tarification du carbone couvre automatiquement tous les véhicules à moteur en rendant les combustibles fossiles plus chers. En revanche, les normes de performance en matière d'émissions de CO₂ ne sont contraignantes que pour les nouvelles voitures. Les subventions n'affectent pas le comportement des consommateurs qui n'optent pas pour des voitures à faible émission de carbone, de sorte qu'elles ne contribuent pas à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. En effet, contrairement à la tarification du carbone, ce n'est pas la réduction des émissions de GES qui est encouragée, mais uniquement le changement de technologie. Si la tarification du carbone est mise en œuvre par un système d'échange de quotas, un plafond global est fixé pour la quantité maximale d'émissions de gaz à effet de serre autorisée, qui est progressivement réduite. C'est le moyen le plus efficace, d'un point de vue écologique, pour atteindre l'objectif de réduction des émissions dans des secteurs entiers, par rapport aux exigences de contrôle et de commande, aux subventions et aux taxes sur le carbone.

En outre, la tarification du carbone permet de contrer les « effets de rebond » indésirables. Ceux-ci peuvent survenir lorsque des améliorations de l'efficacité technique dans les activités émettrices de GES - par exemple, sous la forme d'une réduction de la consommation de carburant par kilomètre en raison des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures⁴⁶ - réduisent les coûts d'utilisation. En effet, ces gains d'efficacité peuvent, à leur tour, conduire à une augmentation de l'utilisation, désormais moins coûteuse, et donc à une diminution des émissions de GES dans la mesure souhaitée, voire à une augmentation. Cette situation est contre-productive en termes d'efficacité écologique et économiquement inefficace. En revanche, un prix du carbone est basé sur l'utilisation réelle ainsi que sur les émissions de gaz à effet de serre associées et augmente leurs coûts. Les gains d'efficacité ne conduisent alors qu'à une réduction des coûts supplémentaires relatifs, mais pas à une réduction globale du coût d'utilisation. De cette manière, le signal du prix du carbone peut continuer à exercer son effet de pilotage et à contrecarrer les effets de rebond. Par exemple, dans le cas de la tarification du carbone pour les combustibles fossiles, même avec des voitures plus économes en carburant, ceux qui conduisent plus ou plus vite et causent donc plus d'émissions de gaz à effet de serre devront toujours payer plus. En outre, dans un système d'échange de quotas d'émission, tout effet de rebond global est empêché par le plafond⁴⁷.

- (2) Deuxièmement, il est essentiel de réduire les émissions de gaz à effet de serre de la manière la plus rentable possible pour mesurer la capacité des instruments de lutte contre le changement climatique. La **rentabilité économique** détermine la compétitivité internationale de l'économie européenne en ce qui concerne le coût supplémentaire de la protection du climat par rapport aux concurrents des pays tiers, tant sur les marchés mondiaux que sur le marché intérieur de l'UE. En

⁴⁶ Sur l'effet de rebond dans le transport routier allemand, voir Frondel, M. et al. (2009), Fuel Efficiency and Automobile Travel in Germany : The Rebound Effect, in : Hering, H. et al. (eds.), Energieeffizienz und nachhaltiger Konsum - Der Rebound-Effekt, pp. 47-66.

⁴⁷ Voir Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55 : Climate and Road Transport, [Analyse du cep 06/2022](#), p. 15.

fin de compte, la réduction des émissions de GES au coût le plus bas possible et une économie européenne florissante sont essentielles pour garantir la prospérité sociale et la paix.

À cet égard, la tarification du carbone est plus rentable que les exigences de contrôle et les subventions. En effet, le prix uniforme du carbone dans les secteurs couverts tend à égaliser les coûts d'évitement des émissions de GES supplémentaires (« coûts marginaux d'évitement ») et les options d'évitement des GES les plus rentables sont mises en œuvre (« carottes ») : D'une part, ceux qui peuvent éviter les émissions de GES à un coût inférieur au prix du carbone essaieront de réduire leurs émissions de GES afin d'éviter d'avoir à payer le prix du carbone. D'autre part, ceux dont les coûts d'évitement sont plus élevés que le prix du carbone seront prêts à le payer. De cette manière, les options d'évitement des GES les plus rentables sont automatiquement identifiées, ce qui permet d'éviter globalement les émissions de GES au coût le plus bas.

Les exigences de contrôle et les subventions n'ont pas cet effet de réduction des coûts parce qu'elles ne génèrent pas un prix uniforme du carbone. Elles ne sont donc pas rentables et sont inutilement coûteuses. En fin de compte, les ressources utilisées ne permettent pas d'éviter autant d'émissions de gaz à effet de serre qu'il serait possible de le faire. Cela va à l'encontre de l'objectif même de la politique climatique, qui est de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

En outre, la tarification du carbone élimine la nécessité de nombreuses exigences et subventions supplémentaires - écologiquement inefficaces et économiquement inefficaces - en matière de commandement et de contrôle. En effet, les prix plus élevés des combustibles fossiles rendent déjà les énergies et les technologies à faible teneur en carbone relativement moins chères et les changements de comportement plus lucratifs. En revanche, la double réglementation engendre des coûts supplémentaires inutiles.

- (3) Troisièmement, la fixation d'un prix sur les émissions de GES par le biais de l'EU ETS 1 pour la production d'énergie et de biens à forte intensité de carbone ou par le biais du futur EU ETS 2 pour le chauffage des bâtiments ou la conduite des voitures représente indéniablement une charge financière importante qui doit finalement être payée par le consommateur. Cela soulève certainement la question de l'**acceptabilité sociale**.

En effet, la tarification du carbone rend le coût des mesures de protection du climat très transparent. Toutefois, cela ne signifie pas que les autres instruments climatiques n'ont pas un prix élevé, bien au contraire. Comme nous l'avons démontré plus haut, les exigences de contrôle et les subventions sont à la fois moins efficaces sur le plan écologique et moins rentables sur le plan économique que la tarification du carbone, ce qui, en soi, soulève déjà la question de savoir si les coûts inutiles qu'elles entraînent pour la société sont acceptables. Si les subventions - comme toutes les « carottes » - sont naturellement plus populaires, parce qu'elles semblent superficiellement moins douloureuses pour les individus que le « bâton » de la tarification du carbone, la facture doit en fin de compte être payée par la société dans son ensemble. Qu'en est-il de l'acceptabilité sociale des subventions, par exemple pour l'isolation des bâtiments, dont seuls les propriétaires déjà aisés peuvent bénéficier ? Qu'en est-il de l'acceptabilité sociale des « bénéfiques exceptionnels » pour les consommateurs, qui bénéficient inutilement de produits subventionnés qu'ils auraient achetés de toute façon ? Après tout, les subventions sont des dépenses publiques qui doivent être contre-financées en contractant des dettes ou en augmentant les recettes publiques, par exemple par l'imposition du travail, deux mesures qui réduisent en fin de compte la prospérité globale d'une société.

Contrairement aux subventions, la tarification du carbone ne nécessite pas de fonds publics, mais génère des recettes. Celles-ci pourraient être redistribuées à la population - par exemple sous la forme d'un « dividende climatique »⁴⁸ - afin d'amortir la charge financière des mesures de protection du climat en général et de la tarification du carbone en particulier, ce qui pourrait contribuer à maintenir l'acceptation et le soutien du public à l'égard de la politique climatique de l'UE.

- (4) Quatrièmement, un soutien public continu est essentiel pour que la politique climatique de l'UE soit **politiquement résiliente**. L'instabilité politique est toxique dans un domaine politique qui poursuit des objectifs à long terme et qui dépend donc intrinsèquement de la crédibilité et de la prévisibilité du cadre juridique correspondant et de sa mise en œuvre par l'UE et ses États membres. Dans le discours politique européen actuel, la « résilience » désigne la capacité à résister et à faire face aux chocs et aux changements structurels persistants, ainsi qu'à s'adapter si nécessaire⁴⁹. La politique climatique de l'UE ne sera en mesure de poursuivre ses objectifs à long terme que si elle offre une telle résilience politique sous la forme d'une stabilité réglementaire et d'une sécurité de planification suffisante pour les entreprises, les investisseurs et les consommateurs, combinée à un certain degré d'adaptabilité, en particulier en temps de crise⁵⁰.

Un instrument climatique offre une **sécurité de planification** si les entreprises, les investisseurs et les consommateurs peuvent compter sur sa pérennité dans leurs décisions de production, d'investissement et d'achat. En outre, en tant qu'élément d'**adaptabilité** inhérent à des circonstances changeantes, un instrument devrait atténuer **les fluctuations économiques** (« effet anticyclique »). C'est le cas si les coûts associés à l'instrument pour les entreprises et les consommateurs diminuent plus que la moyenne en période de ralentissement économique et augmentent plus que la moyenne en période de reprise. La pression en faveur de modifications contre-productives d'un instrument climatique sera alors moindre que dans le cas d'un instrument qui ne réagit pas de manière appropriée aux crises cycliques.

À première vue, les exigences en matière de commandement et de contrôle semblent offrir le plus haut degré de sécurité en matière de planification. Toutefois, **si des dispositions strictes se heurtent à de dures réalités économiques - entraînant une chute des bénéfiques, une baisse des salaires, voire la fermeture d'usines de production -, la pression politique exercée sur les décideurs de l'UE pourrait s'accroître et les amener à assouplir la législation déjà adoptée**. Ces derniers mois, la force potentielle d'une telle pression est apparue clairement dans le contexte du Green Deal européen, lorsque les législateurs de l'UE ont cédé aux vives protestations des agriculteurs en assouplissant considérablement les exigences proposées pour la protection des sols⁵¹ et la restauration de la nature⁵², ce qui a conduit la Commission européenne à retirer sa

⁴⁸ Voir, par exemple, Menner, M. / Voßwinkel, J. S. / Reichert, G. (2023), Das Klimageld als Chance für einen klimapolitischen Neuanfang - Optionen für eine wirksame Ausgestaltung und EU-konforme Finanzierung, [Input du cep 15/2023](#).

⁴⁹ Commission européenne (2020), 2020 Strategic Foresight Report - Charting the Course Towards a More Resilient Europe, p. 5 et suivantes ; Commission européenne / Centre commun de recherche (2017), Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society - Part 1 : A Conceptual Framework, p. 5.

⁵⁰ Pour la suite, voir Menner, M. / Reichert, G. (2020), EU Climate Policy in Light of the Corona Crisis - Which climate-policy instruments are crisis resistant, and which are not, [Input du cep 18/2020](#), pp. 6 et seq.

⁵¹ Commission européenne (2023), Proposition COM(2023) 416 de directive sur la surveillance et la résilience des sols ; Bureau européen de l'environnement du 10 avril 2024, [European Parliament vote places soil health on shaky ground](#).

⁵² Commission européenne (2022), Proposition COM(2022) 304 de règlement sur la restauration de la nature ; The Guardian du 26 avril 2024, [New EU nature law will fail without farmers, scientists warn](#).

proposition visant à réduire complètement l'utilisation des pesticides⁵³. Ces développements pourraient bien avoir été les signes avant-coureurs de futurs conflits sur la politique climatique de l'UE.

S'il n'est pas surprenant que des exigences impopulaires en matière de contrôle et de commande soient édulcorées, voire supprimées, pour céder à la pression publique, les **subventions populaires n'offrent pas plus de sécurité en matière de planification**. Souvent, les États membres de l'UE ne peuvent financer les subventions pour les mesures climatiques qu'en augmentant la dette publique. Compte tenu de la situation budgétaire tendue de nombreux États membres dans un avenir prévisible, il est peu probable que des subventions soient largement disponibles pour la politique climatique. Par conséquent, elles n'offrent aucune sécurité de planification à moyen et long terme. En outre, cela peut même être le cas à court terme, comme l'ont montré les récents événements en Allemagne : Après que la Cour constitutionnelle allemande a jugé inconstitutionnel de réaffecter 60 milliards d'euros de dettes inutilisées débloquées pendant la pandémie COVID-19 à un Fonds pour le climat et la transition⁵⁴, en décembre 2023, le gouvernement allemand a brusquement mis fin aux subventions pour l'achat de nouvelles voitures électriques⁵⁵.

En ce qui concerne la **tarification du carbone**, le tableau est mitigé. En décembre 2018, les « manifestations des gilets jaunes » ont contraint le gouvernement français à retirer l'augmentation prévue du prix du carbone sur les carburants⁵⁶. En octobre 2022, au milieu de la crise énergétique et de la flambée des prix de l'énergie suite à l'invasion russe de l'Ukraine, le gouvernement allemand a temporairement suspendu l'augmentation en 2023 du prix du carbone pour les combustibles fossiles dans les secteurs du chauffage et des transports (BEHG)⁵⁷. De toute évidence, **les taxes sur le carbone sont les premières mesures impopulaires à être suspendues en période de crise économique**. Toutefois, contrairement aux exigences de contrôle, aux subventions et aux taxes sur le carbone, un **système d'échange de quotas d'émission offre un degré relativement élevé de prévisibilité et de sécurité en matière de planification**⁵⁸. Tout d'abord, étant donné que, de par sa nature même, un système d'échange de quotas est un système fondé sur des règles conçu pour atteindre un objectif à long terme, il est intrinsèquement moins vulnérable aux interventions réglementaires brutales. Étant donné que l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre est effectivement et automatiquement atteint en réduisant progressivement le plafond des quotas d'émission négociables, il n'est pas écologiquement nécessaire de procéder à des ajustements, même en cas de crise économique. En outre, bien que le prix du carbone soit volatil, on peut s'attendre à ce qu'il augmente à long terme, car les quotas deviendront de plus en plus rares. En outre, le prix du carbone a également un effet anticyclique. En effet, le coût des émissions de gaz à effet de serre tend à diminuer en période de ralentissement économique, car moins de certificats sont demandés, et à augmenter en période de reprise. Cela allège la charge

⁵³ Commission européenne (2022), Proposition COM(2022) 305 pour un règlement sur l'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques et modifiant le règlement (UE) 2021/2115 ; Euronews du 6 février 2024, [Von der Leyen retire la loi litigieuse sur les pesticides au milieu des réactions de la droite et des protestations des agriculteurs](#).

⁵⁴ Politico du 15 novembre 2023, [Top court blows €60B hole in Germany's climate financing plans](#).

⁵⁵ Clean Energy Wire du 18 décembre 2023, [Abrupt end to German electric car subsidies fuels doubts about green mobility target](#).

⁵⁶ The Guardian du 5 décembre 2018, [Macron scraps fuel tax rise in face of gilets jaunes protests](#) ; Hanafi, O. et al. (2019), Carbon Pricing in France and Germany - Differences, Similarities and Perspectives, [Input du cep 11/2019](#), p. 9.

⁵⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz BMWK (2022), Communiqué de presse du 28 octobre 2022, [Erhöhung des CO₂-Preises wird 2023 ausgesetzt](#).

⁵⁸ Mener, M. / Reichert, G. (2020), EU Climate Policy in Light of the Corona Crisis - Which climate-policy instruments are crisis resistant, and which are not, [Input du cep 18/2020](#), p. 11.

des coûts et des liquidités pour les entreprises et, par conséquent, les coûts pour les consommateurs en temps de crise, contribuant ainsi à rendre la politique climatique globale plus rentable et plus résistante aux interventions politiques à court terme.

En résumé, nous concluons que, par rapport à d'autres instruments climatiques tels que les exigences de contrôle et les subventions, la tarification du carbone en général et, au niveau de l'UE, l'échange de quotas d'émission en particulier sont à la fois plus efficaces sur le plan écologique, plus rentables sur le plan économique, plus acceptables sur le plan social et plus résistants sur le plan politique, même en temps de crise. Elle est donc mieux à même d'atteindre les trois objectifs de la politique climatique de l'UE, à savoir la réduction des émissions de GES par la décarbonation, la sécurisation de l'approvisionnement énergétique et la fourniture de prix abordables pour l'énergie.

3.3 Défis externes : Surmonter le dilemme des fuites de carbone

Le plus grand défi auquel la politique climatique de l'UE a été et sera confrontée, cependant, est la nature globale du changement climatique lui-même. Étant donné que le climat de la Terre est un système global, même la meilleure mise en œuvre des instruments les plus performants pour la réduction des GES en Europe ne sera en aucun cas suffisante pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Ce n'est pas seulement vrai parce que les émissions de GES de l'UE ne contribuent « que » pour 6,7 % aux émissions mondiales de GES, avec une tendance à la baisse⁵⁹. C'est la dimension internationale du changement climatique qui pose le principal défi externe à l'efficacité de la politique climatique interne de l'UE pour la réduction des émissions nationales de GES.

L'**atmosphère terrestre**, qui absorbe les gaz à effet de serre de tous les pays de la planète, ne peut supporter qu'une certaine quantité d'émissions pour limiter le réchauffement climatique en dessous de 2° C ou 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, conformément aux objectifs climatiques de l'Accord de Paris. Ce « budget carbone » représente, - transposé en termes économiques - un **bien commun** non exclu. Étant donné que les effets négatifs du changement climatique touchent tous les pays d'une manière ou d'une autre, il est dans l'**intérêt commun** de chacun d'entre eux de réduire les émissions de GES de manière significative afin de ne pas dépasser le budget carbone partagé. Toutefois, si l'effort d'atténuation des GES d'un pays profite à tous les pays, qu'ils réduisent ou non leurs émissions de GES, les coûts respectifs sont supportés uniquement par le pays qui réduit ses émissions. Les pays sont donc incités à compter sur les réductions d'émissions de GES des autres sans mettre en œuvre eux-mêmes des mesures comparables⁶⁰ : Au moins à court terme, il semble rentable d'agir comme un « **resquilleur** » en maintenant ses propres efforts d'atténuation des GES au niveau le plus bas possible. C'est le cas même si, à long terme, la coopération internationale conduirait à une réduction plus efficace des émissions de GES au profit de tous les pays (« **tragédie des biens communs** »⁶¹). Outre les niveaux d'ambition très différents des objectifs et des mesures climatiques entre les pays, le problème de la resquille se manifeste surtout par des prix du carbone très divergents⁶². Par conséquent, les émissions de GES sont principalement réduites dans les pays ayant des politiques climatiques ambitieuses et des prix du carbone élevés, plutôt que dans les pays où les émissions de

⁵⁹ Commission européenne / Centre commun de recherche (2023), [GHG Emissions of All World Countries - 2023](#), p. 4.

⁶⁰ Nordhaus, W. (2015), [Climate Clubs : Overcoming Free-riding in International Climate Policy](#), American Economic Review 105 (4), pp. 1339-1370.

⁶¹ Hardin, G. (1968), [The Tragedy of the Commons](#), in : Science, New Series, Vol. 162, No. 3859, pp. 1243-1248.

⁶² Les taxes sur le carbone varient de 0,75 USD par tonne en Ukraine à 154 USD en Uruguay, les prix des quotas ETS varient de 1 USD à Saitama/Japon à 88 USD dans l' EU ETS en 2023 ; voir Banque mondiale (2023), [State and Trends of Carbon Pricing 2023 \(État et tendances de la tarification du carbone en 2023\)](#).

GES pourraient être atténuées de la manière la plus efficace et la plus rentable possible. Par conséquent, les **efforts mondiaux d'atténuation des GES ne sont actuellement ni aussi efficaces ni aussi rentables qu'ils pourraient l'être**. Il n'est donc pas surprenant que les efforts mondiaux de réduction des GES déployés par les pays - c'est-à-dire les « contributions déterminées au niveau national » (CDN) - n'atteignent pas actuellement le montant total des réductions de GES que les scientifiques jugent nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques de l'Accord de Paris⁶³.

Pour les entreprises européennes, l'augmentation des coûts due aux mesures climatiques ambitieuses de l'UE en général et aux coûts des quotas d'émission de l'EU ETS 1 en particulier⁶⁴ représente un désavantage concurrentiel unilatéral si leurs concurrents dans les pays tiers n'ont pas à supporter des coûts comparables. Cela s'applique à la fois aux producteurs de l'UE confrontés à la concurrence des importations sur le marché de l'UE et aux exportateurs de l'UE sur les marchés en dehors de l'UE. Par conséquent, les produits de l'UE qui supportent des coûts liés au carbone sont remplacés par des importations moins chères qui « intègrent » davantage d'émissions de gaz à effet de serre causées par leur fabrication. En outre, les exportations de l'UE perdent des parts de marché sur les marchés mondiaux. La **distorsion de la concurrence internationale et l'affaiblissement de la compétitivité** des entreprises européennes augmentent le risque de « **fuite de carbone** »⁶⁵. La fuite de carbone se caractérise par (1) la **délocalisation de la production de l'UE** vers des pays tiers où les exigences en matière de protection du climat sont moins coûteuses, et (2) la **délocalisation des émissions de gaz à effet de serre** associées à la production délocalisée. Par conséquent, les fuites de carbone ont non seulement un impact négatif sur la croissance et l'emploi dans l'UE, mais elles sapent également les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE car elles **augmentent les émissions globales de gaz à effet de serre**⁶⁶.

Pour réduire le risque de fuite de carbone en essayant de recréer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises européennes confrontées à la concurrence internationale, la politique climatique de l'UE a prévu deux instruments : Premièrement, les États membres peuvent verser aux entreprises à forte consommation d'énergie une « **compensation du prix de l'électricité** » - partielle et progressivement dégressive - afin d'alléger la charge financière du coût indirect du prix du carbone de l'EU ETS 1 qui leur est répercuté sur les prix de l'électricité⁶⁷. D'autre part, les installations couvertes par l'EU ETS 1 qui sont exposées à un risque de fuite de carbone reçoivent une partie des **quotas à titre gratuit**⁶⁸. Cependant, la Commission européenne a critiqué le fait que l'allocation gratuite « affaiblit le signal de prix » de l'EU ETS 1 et diminue donc les « incitations à l'investissement dans la réduction des émissions »⁶⁹.

⁶³ CCNUCC (2023), [Rapport de synthèse NDC du 14 novembre 2023](#), pp. 28 et suivantes.

⁶⁴ Pour connaître les prix actuels des quotas de l'UE, voir : Trading Economics - [EU Carbon Permits](#).

⁶⁵ Voir Bonn, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Reform der Strompreiskompensation, [Étude du cep](#), p. 4.

⁶⁶ Voir Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Climate Protection by way of the EU ETS, [Input du cep 03/2018](#), section 2.4.

⁶⁷ Directive 2003/87/CE relative au système d'échange de quotas d'émission de l'UE, article 10 bis, paragraphe 6. Voir généralement [Input du cep 03/2018](#), section 2.5.5 ; Bonn, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Reform der Strompreiskompensation, [Étude du cep](#).

⁶⁸ Directive 2003/87/CE sur l'EU ETS, article 10 bis ; voir Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Climate Protection By Way of the EU ETS, [Input du cep 03/2018](#), section 2.4.

⁶⁹ Commission européenne (2021), Proposition COM(2021) 571 de décision modifiant la décision (UE) 2015/1814 en ce qui concerne la quantité de quotas à placer dans la réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union jusqu'en 2030, considérant 10.

Sur la base de cette présomption contestable⁷⁰, la réforme « Fit for 55 » introduit - en tant qu'innovation majeure dans la politique climatique de l'UE - un **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)** : Dans un premier temps, pour une sélection de produits à forte intensité de carbone (fer, acier, aluminium, ciment, électricité et engrais), les quotas gratuits seront progressivement supprimés jusqu'en 2035, tandis que le nouveau mécanisme d'ajustement aux frontières pour le carbone sera progressivement mis en place pour les importateurs⁷¹. Afin de créer des conditions de concurrence équitables, le MACF fixe un prix pour les importations de ces produits en obligeant les importateurs à acheter des certificats MACF équivalents aux émissions de gaz à effet de serre libérées pendant la production (« émissions incorporées »). Le prix de ces certificats MACF reflète directement le prix des quotas de l'EU ETS 1 (« EU ETS notionnel »). Toutefois, un ajustement aux frontières pour les exportations - par exemple sous la forme d'un rabais à l'exportation - qui soulagerait les exportateurs de l'UE des coûts des quotas de l'EU ETS n'est pas prévu en raison de préoccupations quant à sa compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁷².

Outre les défis susmentionnés concernant sa mise en œuvre technique, le MACF soulève des questions fondamentales⁷³. En raison de son champ d'application limité, l'introduction unilatérale d'un MACF par l'UE ne peut apporter qu'une contribution limitée à la réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial. Même les partisans du MACF admettent qu'il existe un risque que le MACF soit contourné en transférant les importations de matières premières vers des produits plus raffinés qui ne sont pas couverts⁷⁴. En outre, le MACF est jugé « trop complexe et porteur de risques réels de représailles commerciales » par les pays tiers⁷⁵, ce qui pourrait donner lieu à des conflits commerciaux internationaux⁷⁶. L'Inde a notamment formulé des objections à l'encontre du MACF de l'UE auprès de l'OMC⁷⁷. Dans ce contexte, il est également avancé que l'introduction unilatérale du MACF par l'UE est en fin de compte préjudiciable aux efforts mondiaux de protection du climat, car elle affaiblira la volonté des pays de coopérer⁷⁸. En outre, même si le MACF pour les importations s'avère conforme aux règles de l'OMC et que les conflits commerciaux sont évités, les entreprises exportatrices de l'UE ne sont pas protégées contre les fuites de carbone sur les marchés mondiaux. Étant donné qu'aucune compensation pour l'élimination progressive des quotas gratuits n'est envisagée, les entreprises exportatrices de l'UE seront confrontées à une augmentation des coûts du carbone par rapport à bon nombre de leurs concurrents, ce qui affaiblira considérablement leur compétitivité internationale.

En résumé, la **politique climatique actuelle de l'UE ne prévoit pas de système efficace et complet de protection contre les fuites de carbone**. Le cadre législatif « Fit for 55 » ne parvient pas à créer des

⁷⁰ Voir, par exemple, Jousseume, M. / Menner, M. / Reichert, G. (2021), MACF : Damaging to Climate Protection and EU Export Industries, [Étude du cep](#), pp. 11 et suivantes.

⁷¹ Directive 2003/87/CE sur l'EU ETS, article 10a (1a) ; règlement (UE) 2023/956 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières [règlement MACF (UE) 2023/956], article 31.

⁷² Voir, par exemple, Jousseume, M. / Menner, M. / Reichert, G. (2021), MACF : Damaging to Climate Protection and EU Export Industries, [Étude du cep](#), pp. 24 et suivantes et pp. 44 et suivantes.

⁷³ Menner, M. / Reichert, G. (2022), « Carbon Leakage-Proof » Climate Clubs, in : Ernest Gnan / Christoph Schneider / Claudia Stowasser (eds.), Schwerpunkt Außenwirtschaft 2021/2022 - Reglobalisation : Changing Patterns, pp. 285-292.

⁷⁴ Conseil consultatif scientifique européen sur le changement climatique ESABCC (2024), [Rapport d'évaluation 2024 : Towards EU climate neutrality - Progress, policy gaps and opportunities](#), p. 207.

⁷⁵ Conseil d'analyse économique (2017), Commerce et climat : Vers une réconciliation, Les notes du CAE n°37, pp. 9 et 12.

⁷⁶ Voir, par exemple, Financial Times du 12 mars 2021, [John Kerry warns EU against carbon border tax](#) ; Reuters du 26 juillet 2021, [China says EU's planned carbon border tax violates trade principles](#).

⁷⁷ The Hindu du 26 février 2024, [India expresses serious concerns in WTO meeting over unilateral protectionist measures \(L'Inde exprime de sérieuses inquiétudes lors de la réunion de l'OMC au sujet des mesures protectionnistes unilatérales\)](#).

⁷⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaklubs, p. 32.

conditions équitables en ce qui concerne les coûts engendrés par les mesures climatiques de l'UE pour les entreprises européennes confrontées à la concurrence internationale sur les marchés à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Or, les fuites de carbone non seulement nuisent à la compétitivité internationale de l'économie européenne, diminuent la croissance et menacent l'emploi, la prospérité et la paix sociale, mais elles sapent également les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE en augmentant les émissions globales de gaz à effet de serre. Par conséquent, la **résolution du dilemme des fuites de carbone doit être placée d'urgence en tête du prochain agenda de l'UE pour la période 2024-2029.**

4 Opportunités de la future politique climatique de l'UE

Compte tenu des enjeux importants pour l'Union européenne (voir partie 2), nous examinons maintenant la question de savoir quelles opportunités les décideurs de l'UE pourraient saisir dans le prochain cycle politique de l'UE pour surmonter les défis considérables de la future politique climatique de l'UE (voir partie 3). Sur la base de notre analyse des capacités de base des différents types d'instruments climatiques - mesures de contrôle, subventions et tarification du carbone - (voir partie 3.2), nous recommandons que **l'UE s'efforce de mettre en place une tarification globale du carbone à l'échelle européenne et internationale.** Dans l'ensemble, il s'agit de l'instrument climatique le plus efficace sur le plan écologique, le plus rentable sur le plan économique, le plus acceptable sur le plan social et le plus résistant sur le plan politique pour atteindre simultanément les trois objectifs de la politique climatique de l'UE, à savoir la réduction des émissions de GES, la sécurité de l'approvisionnement en énergie et la fourniture de prix abordables pour l'énergie. À cet égard, nous identifions des **options potentielles pour de nouveaux développements, en particulier pour l'échange de quotas d'émission, tant au niveau national dans l'UE qu'au niveau international en coopération avec des pays tiers,** qui sont soit susceptibles, soit au moins hautement souhaitables, de figurer en tête de l'agenda législatif de l'UE pour la période 2024-2029.

4.1 Les opportunités d'une tarification européenne du carbone

Les réformes « Fit for 55 » ont déjà apporté des améliorations majeures en ce qui concerne la poursuite de l'établissement de l'échange de quotas d'émission en tant qu'instrument central de la politique climatique de l'UE. L'EU ETS 1, qui couvre la production d'énergie et les industries à forte intensité énergétique depuis 2005 et l'aviation commerciale depuis 2012, a été étendu au transport maritime⁷⁹. En conséquence, l'EU ETS 1 couvre désormais également les émissions maritimes de CO₂, de méthane et d'oxyde nitreux des navires d'une jauge brute supérieure à 5 000 et s'applique à 50 % des émissions des voyages commençant ou se terminant en dehors de l'UE, ainsi qu'à toutes les émissions des voyages au sein de l'UE et des navires se trouvant dans les ports de l'UE. La réalisation la plus importante a toutefois été la mise en place du nouveau système de plafonnement et d'échange EU ETS 2, qui couvre la combustion des carburants dans les transports routiers et les bâtiments, ainsi que d'autres secteurs, et qui fixera le prix des émissions à partir de 2027, sans allocation gratuite⁸⁰.

Pour le prochain cycle politique de l'UE, d'autres développements potentiels de l'échange de quotas d'émission sont déjà visibles à l'horizon : Premièrement, l'EU ETS 1 pourrait être étendu pour couvrir

⁷⁹ Directive EU ETS 2003/87/CE, article 3a et suivants ; voir Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55 : Climate and Shipping, [Analyse du cep 17/2022](#).

⁸⁰ Directive EU ETS 2003/87/CE, article 30a et suivants ; voir Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55 : Climate and Road Transport, [Analyse du cep 06/2022](#) ; Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55 : Climate and Buildings, [Analyse du cep 14/2022](#).

de nouvelles activités émettrices. Deuxièmement, l'EU ETS 1 et l'EU ETS 2 pourraient être fusionnés. Troisièmement, la tarification du carbone pourrait être appliquée aux émissions liées aux activités agricoles. Nos hypothèses ne sont pas de simples délibérations théoriques ou des vœux pieux, mais se fondent sur des « missions » concrètes confiées par les législateurs de l'UE à la Commission européenne et définies dans le cadre législatif actuel « Fit for 55 ». La Commission européenne a déjà entamé des enquêtes préparatoires⁸¹.

4.1.1 Extension de l'EU ETS 1

Comme nous l'avons démontré plus haut (voir le point 3.2), l'extension de l'EU ETS 1 permettrait non seulement de réduire les émissions de GES dans tous les secteurs couverts de manière efficace grâce au plafond global, mais aussi de manière plus rentable grâce à l'échange. Le prix uniforme du carbone dans le cadre d'un système unique d'échange de quotas d'émission égalise les coûts d'évitement des émissions supplémentaires de GES et permet donc d'identifier les options les plus rentables pour éviter les émissions de GES, réduisant ainsi automatiquement les émissions de GES au coût le plus bas. Dans ce contexte, la directive EU ETS oblige la prochaine Commission européenne à examiner la possibilité d'étendre le champ d'application de l'EU ETS 1 à d'autres activités et aux émissions de gaz à effet de serre qui y sont associées. Si la Commission conclut qu'une telle action de l'UE est appropriée, elle doit soumettre les propositions législatives correspondantes :

⁸¹ Commission européenne / DG Action pour le climat (2022), [Appel d'offres CLIMA/2022/OP/0012 : Étude sur les questions et les options relatives au système d'échange de quotas d'émission de l'UE après 2030](#).

- En conséquence, la Commission est tenue d'examiner la possibilité de renforcer les exceptions de *minimis* actuelles pour les **petites sous-installations** en abaissant les seuils de 20 MW de puissance thermique nominale totale pour des activités économiques spécifiques à partir de 2031⁸². À cet égard, la Commission doit soumettre un rapport au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne avant le 31 juillet 2026.
- Le 31 juillet 2026 au plus tard, la Commission doit présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la possibilité d'inclure les **installations d'incinération des déchets municipaux** dans l'EU ETS 1 à partir de 2028⁸³. Ce rapport doit comprendre une évaluation de la nécessité éventuelle d'une option permettant à un État membre de ne pas participer jusqu'au 31 décembre 2030. À cet égard, la Commission doit prendre en compte le détournement potentiel des déchets vers l'élimination par mise en décharge dans l'UE et les exportations de déchets vers les pays tiers. En outre, la Commission doit également évaluer la possibilité d'inclure dans l'EU ETS 1 d'autres processus de gestion des déchets, en particulier les décharges qui génèrent des émissions de méthane et d'oxyde nitreux.
- En ce qui concerne le **transport maritime**, la Commission doit présenter au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 31 décembre 2026, un rapport dans lequel elle examine la faisabilité et les incidences économiques, environnementales et sociales de l'inclusion des émissions de GES des navires, y compris les navires offshore, d'une jauge brute comprise entre 400 et 5 000⁸⁴. Dans son rapport, la Commission doit également examiner comment l'EU ETS 1 pourrait tenir compte au mieux de l'adoption de carburants maritimes renouvelables et à faible teneur en carbone sur la base du cycle de vie.
- En raison de la réduction du plafond de l'EU ETS 1 et de la diminution accélérée des émissions de GES par les réformes « Fit for 55 », l'offre de quotas d'émission pour les installations fixes devrait s'arrêter aux alentours de 2039^{85,86}. L'UE doit donc élaborer une stratégie pour préparer le marché du carbone et les secteurs concernés à la pénurie de quotas et à ses effets sur le prix du carbone, la volatilité des prix et, en fin de compte, les producteurs et les consommateurs concernés. Il convient notamment de clarifier la contribution potentielle de l'**élimination du dioxyde de carbone (CDR) et du captage et de l'utilisation du carbone (CCU)** à la résolution des problèmes respectifs. En ce qui concerne les solutions potentielles, on peut affirmer qu'un plafond très bas, ou complètement neutre en carbone, ne nécessite pas le remplacement total du système EU ETS 1 de plafonnement et d'échange lorsque les permis d'élimination du carbone peuvent compenser les émissions résiduelles de GES. Toutefois, des émissions de GES nettes négatives pourraient nécessiter de nouveaux systèmes d'incitation pour l'élimination durable des émissions. À cet égard, la Commission est tenue de faire rapport au Parlement européen et au Conseil d'ici au 31 juillet 2026 sur la manière dont les « émissions négatives » résultant de GES retirés de l'atmosphère et stockés de manière sûre et permanente pourraient être comptabilisées, et sur la manière dont ces émissions négatives pourraient être couvertes par le système d'échange de

⁸² Directive 2003/87/CE relative à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, article 30, paragraphe 5.

⁸³ Directive 2003/87/CE sur l'échange de quotas d'émission, article 30, paragraphe 7.

⁸⁴ Directive 2003/87/CE sur l'échange de quotas d'émission, article 30gg (5).

⁸⁵ Commission européenne (2024), Rapport d'analyse d'impact, partie 1, accompagnant la communication « Assurer notre avenir - Objectif climatique de l'Europe pour 2040 et voie vers la neutralité climatique d'ici à 2050 - Bâtir une société durable, juste et prospère » [SWD\(2024\) 63](#), p. 23, Figure.3.

⁸⁶ Pour ce qui suit, voir European Scientific Advisory Board on Climate Change ESABCC (2024), [Assessment Report 2024 : Towards EU climate neutrality - Progress, policy gaps and opportunities](#), pp. 207 et suivantes.

quotas d'émission, par exemple en les intégrant dans l'EU ETS 1⁸⁷. En particulier, l'examen de la Commission doit également prévoir un champ d'application clair et des critères stricts pour une telle couverture, ainsi que des garanties pour s'assurer que ces absorptions de carbone ne compensent pas les réductions d'émissions nécessaires.

4.1.2 Fusion de l'EU ETS 1 et de l'EU ETS 2

Les arguments en faveur d'une efficacité et d'une rentabilité accrues en élargissant le champ d'application de l'EU ETS 1 à d'autres activités économiques et aux émissions de GES qui leur sont associées s'appliquent également à la **fusion potentielle de l'EU ETS 1, qui couvre la production d'énergie, les industries à forte intensité énergétique, l'aviation et le transport maritime, et de l'EU ETS 2, qui couvre le transport routier, les bâtiments et d'autres secteurs**. Par conséquent, le Conseil consultatif scientifique européen sur le changement climatique (ESABCC) a déjà critiqué le fait que le maintien de deux systèmes distincts d'échange de quotas d'émission dans l'UE⁸⁸ « crée des distorsions et des incitations perverses »⁸⁹. En effet, l'EU ETS 1 et l'EU ETS 2 ont des prix du carbone, des plafonds et des régimes de gouvernance différents.

À court terme, cela peut se justifier, au moins temporairement, pour les raisons suivantes : Dans le cadre d'un EU ETS uniforme, les coûts plus élevés de réduction des émissions de GES dans les secteurs du transport routier et du bâtiment feraient de ces secteurs des acheteurs nets de quotas d'émission et feraient grimper considérablement les prix des quotas, auxquels les installations industrielles seraient alors confrontées⁹⁰. Lorsque ces installations sont confrontées à la concurrence internationale d'entreprises qui n'ont pas à supporter des coûts de réduction du carbone comparables, les prix plus élevés des quotas dans l'EU ETS augmenteraient le risque de fuite de carbone. Le maintien de deux systèmes distincts d'échange de quotas d'émission permet d'éviter ce risque. En outre, alors que l'EU ETS a évolué en permanence depuis 2005, l'EU ETS 2 ne doit démarrer qu'en 2027 au plus tôt. D'un point de vue pragmatique, il est donc logique de permettre aux acteurs des secteurs du transport routier et du bâtiment d'acquérir dans un premier temps une certaine expérience de ce nouvel instrument⁹¹.

Toutefois, à moyen et long terme, le maintien de systèmes distincts d'échange de quotas d'émission affaiblit le rapport coût-efficacité de la tarification du carbone, qui incite à réduire les émissions là où elles sont les moins coûteuses. L'une de ces inefficacités réside dans le fait que le plafond de l'EU ETS 1 atteindra zéro d'ici 2039, tandis que celui de l'EU ETS 2 approchera de zéro plusieurs années après⁹². En outre, des systèmes distincts et des prix du carbone variables peuvent créer des incitations perverses. Un exemple concevable de ces effets est l'électrification des secteurs des transports et des

⁸⁷ Directive 2003/87/CE relative à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, article 30, paragraphe 5.

⁸⁸ L'ESABCC est un organisme indépendant qui fournit à l'UE des connaissances, une expertise et des conseils scientifiques en matière de changement climatique. Il a été créé en 2021 par la loi européenne sur le climat [règlement (UE) 2021/1119, article 3] et se compose de 15 experts scientifiques indépendants de haut niveau couvrant un large éventail de disciplines pertinentes.

⁸⁹ ESABCC (2024), [Rapport d'évaluation 2024 : Towards EU climate neutrality - Progress, policy gaps and opportunities](#), p. 210.

⁹⁰ Directive EU ETS 2003/87/CE, article 30a et suivants ; voir Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55 : Climate and Road Transport, [Analyse du cep 06/2022](#) ; Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55 : Climate and Buildings, [Analyse du cep 14/2022](#) ; Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [Étude du cep](#), p. 21.

⁹¹ ESABCC (2024), [Rapport d'évaluation 2024 : Towards EU climate neutrality - Progress, policy gaps and opportunities](#), p. 210.

⁹² Commission européenne (2024), Rapport d'analyse d'impact, partie 1, accompagnant la communication « Assurer notre avenir - Objectif climatique de l'Europe pour 2040 et voie vers la neutralité climatique d'ici à 2050 - Bâtir une société durable, juste et prospère » [SWD\(2024\) 63](#), p. 23, Figure.3.

bâtiments, qui est « à la fois encouragée en soumettant les combustibles fossiles utilisés dans le transport routier et le chauffage au prix du carbone de l'EU ETS 2 et découragée en soumettant l'électricité à un prix du carbone (plus élevé) dans le cadre de l'EU ETS »⁹³.

Par conséquent, nous recommandons d'examiner les options permettant au moins de faire converger l'EU ETS 1 et l'EU ETS 2. Ces options pourraient inclure la création d'un système uniforme d'échange de quotas d'émission en fusionnant l'EU ETS 1 et l'EU ETS 2 avec un plafond d'émissions, un prix du carbone et un système de gouvernance uniques, ou des options plus progressives, par exemple en autorisant les échanges entre l'EU ETS 1 et l'EU ETS 2 afin que leurs prix puissent progressivement converger au fil du temps⁹⁴. À cet égard, la Commission européenne est déjà tenue d'évaluer, d'ici au 31 octobre 2031, la faisabilité de l'intégration des secteurs couverts par l'EU ETS 2 dans l'EU ETS 1.

4.1.3 Application de la tarification du carbone à l'agriculture et à l'UTCF

Dans les secteurs de l'agriculture et de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), les efforts visant à réduire les émissions de GES et à augmenter l'absorption du carbone souffrent d'un manque général d'incitations⁹⁵. Si l'introduction d'une tarification du carbone dans ces secteurs est souhaitable, des obstacles politiques et techniques majeurs doivent être surmontés. La sensibilité politique de cette question est devenue évidente lorsque de violentes manifestations d'agriculteurs au début de l'année 2024 ont incité la Commission européenne à retirer toute référence à ses délibérations sur l'application potentielle d'une tarification du carbone à l'agriculture⁹⁶ dans sa communication sur le futur objectif climatique de l'UE pour 2040⁹⁷. En outre, la tarification du carbone dans ces secteurs est techniquement très complexe, car elle nécessite de mesurer les émissions de GES - par exemple les émissions de méthane provenant du bétail et des sols - et les absorptions, et de les attribuer à la gestion des terres et aux mesures d'atténuation, ainsi que de prendre en compte les différences dans la permanence des diverses absorptions naturelles. Néanmoins, compte tenu de l'insuffisance des progrès en matière d'action climatique dans les secteurs de l'agriculture et de l'UTCF et des avantages avérés de la tarification du carbone (voir partie 3.2), nous recommandons à l'UE d'examiner plus avant et de développer des options d'incitation à la réduction des émissions de GES et à l'absorption du carbone à cet égard.

4.2 Les opportunités de tarification internationale du carbone

Enfin, nous sommes convaincus que **le problème mondial du changement climatique nécessite une solution mondiale**. À cet égard, la **tarification du carbone peut servir de base à la coopération internationale** de l'UE avec les pays tiers⁹⁸. Dans ce contexte, nous pensons que les **approches unilatérales de l'UE** visant à étendre la tarification du carbone aux activités de nature transfrontalière **ne sont - le cas échéant - que des solutions de second choix ou pourraient même s'avérer contre-productives**. Par conséquent, l'UE devrait éviter, si possible, l'extension unilatérale de l'EU ETS 1 (1)

⁹³ ESABCC (2024), [Rapport d'évaluation 2024 : Towards EU climate neutrality - Progress, policy gaps and opportunities](#), p. 210.

⁹⁴ Id.

⁹⁵ Pour ce qui suit, voir ESABCC (2024), [Assessment Report 2024 : Towards EU climate neutrality - Progress, policy gaps and opportunities](#), pp. 151 et suivantes, pp. 181 et suivantes et p. 211.

⁹⁶ Euractiv du 9 février 2024, [La Commission européenne fait marche arrière sur les réductions d'émissions agricoles](#).

⁹⁷ Commission européenne (2024), Communication COM(2024) 63, Assurer notre avenir - L'objectif climatique de l'Europe pour 2040 et la voie vers la neutralité climatique d'ici 2050 pour construire une société durable, juste et prospère.

⁹⁸ Cramton, P. et al. (eds., 2017), *Global Carbon Pricing : The Path to Climate Cooperation* ; Bonn, M. / Menner, M. / Voßwinkel, J. S. (2017), *Globalisierung des Klimaschutzes - Wege zu einer weltweiten Angleichung der CO₂-Bepreisung*, [Input du cep 07/2017](#).

pour couvrir les vols au départ de l'UE et d'autres pays de l'Espace économique européen (EEE) vers des pays tiers si le système de compensation et de réduction des émissions de carbone pour l'aviation internationale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (CORSIA) devait être jugé insuffisant⁹⁹, et (2) pour couvrir plus de 50 % des émissions causées par les voyages en bateau entre des ports de l'UE et des pays tiers si l'Organisation maritime internationale (OMI) n'adopte pas une mesure mondiale fondée sur le marché pour réduire les émissions de GES du transport maritime conformément aux objectifs de l'accord de Paris et au moins à un niveau comparable aux mesures de l'UE¹⁰⁰. Notre position sceptique à l'égard des approches unilatérales s'applique spécifiquement au MACF, qui est fondamentalement une tentative de l'UE d'étendre la tarification du carbone aux importations de certains produits à forte intensité de carbone, donnant ainsi potentiellement lieu à des conflits commerciaux internationaux et exposant l'industrie d'exportation de l'UE au risque de fuite de carbone (voir la partie 3.3).

Face au malaise croissant suscité par les approches conflictuelles, les appels à l'intensification des efforts diplomatiques de l'UE et de ses États membres pour promouvoir la coopération internationale en matière de protection du climat en général et de tarification du carbone en particulier se multiplient¹⁰¹. En septembre 2023, la présidente de la Commission européenne sortante, Ursula von der Leyen, a expressément chargé le nouveau commissaire à l'action pour le climat, Wopke Hoekstra, de « mener des négociations internationales sur le climat » afin de faire avancer « les travaux sur un système mondial de tarification du carbone »¹⁰². Dans ce contexte, on peut s'attendre à ce que la prochaine Commission européenne poursuive ses efforts diplomatiques dans ce domaine. En effet, au lieu de poursuivre des approches conflictuelles telles que l'extension unilatérale du champ d'application de l'EU ETS 1 aux activités transfrontalières ou l'établissement d'un MACF, **l'UE devrait plutôt s'efforcer de trouver des solutions de coopération multilatérale qui favorisent des efforts de réduction des GES plus importants au niveau mondial et empêchent les fuites de carbone.**

À cet égard, **l'article 6 de l'Accord de Paris** prévoit diverses options pour les pays qui « choisissent de poursuivre une coopération volontaire dans la mise en œuvre de leurs contributions déterminées au niveau national [CDN] pour permettre une plus grande ambition dans leurs mesures d'atténuation et d'adaptation »¹⁰³. Premièrement¹⁰⁴, les pays peuvent coopérer par le biais de « résultats d'atténuation transférés au niveau international » (ITMO) vers les NDC, l'accord de Paris leur laissant une grande marge de manœuvre sur ce qu'ils doivent faire spécifiquement¹⁰⁵. Deuxièmement¹⁰⁶, l'Accord de Paris régit un mécanisme à portée multiple sous l'autorité et l'orientation de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris (CMA) pour produire des réductions d'émissions de GES qui peuvent être utilisées pour réaliser la CDN d'un autre pays et soutenir le développement durable. La CMA a pour rôle d'établir des normes, y compris des processus

⁹⁹ Directive 2003/87/CE sur l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (EU ETS), article 28 ter.

¹⁰⁰ Directive 2003/87/CE sur l'échange de quotas d'émission, article 3gg (2).

¹⁰¹ Voir, par exemple, ESABCC (2024), [Assessment Report 2024 : Towards EU climate neutrality - Progress, policy gaps and opportunities](#), p. 209 ; Fuest, C. / Marcu, A. / Mehling, M. (2024), [Climate Policy Priorities for the Next European Commission](#), pp. 14 et seq.

¹⁰² Commission européenne (2023), [Lettre de mission d'Ursula von der Leyen à Wopke Hoekstra du 1er septembre 2023](#), p. 4.

¹⁰³ Accord de Paris, article 6 (1). Voir généralement Verde, S. / Borghese, S. (2002), [The International Dimension of the EU Emissions Trading System : Bringing the Pieces Together](#), in : Environmental and Resource Economics (2022) 83, pp. 23-46 aux pp. 28 et suivantes.

¹⁰⁴ Accord de Paris, article 6, paragraphes 2 et 3.

¹⁰⁵ Verde, S. / Borghese, S. (2002), [The International Dimension of the EU Emissions Trading System : Bringing the Pieces Together](#), in : Environmental and Resource Economics (2022) 83, pp. 23 et suivantes à 29.

¹⁰⁶ Accord de Paris, article 6 (4)-(7).

d'approbation, des aspects techniques pour la qualité et la quantité de ce qui est transféré, et d'éviter le double comptage. Troisièmement¹⁰⁷, l'Accord de Paris établit également un cadre pour les approches coopératives non marchandes.

Toutefois, **il est actuellement irréaliste d'introduire dans un avenir proche une tarification globale du carbone par le biais d'un système mondial d'échange de quotas d'émission ou d'une taxe mondiale sur le carbone par tous les pays de la planète** dans le cadre de l'accord de Paris. Par conséquent, **s'efforcer d'étendre progressivement la tarification internationale du carbone par les « pays volontaires » serait un bon début** pour l'instant. Bien qu'une multitude d'options potentielles pour une telle coopération internationale sur la tarification du carbone en général et sur l'échange de droits d'émission en particulier afin de poursuivre les objectifs de l'accord de Paris de manière collective aient déjà été examinées¹⁰⁸, nous souhaitons nous concentrer sur deux approches particulièrement prometteuses : (1) les clubs climatiques internationaux et (2) l'établissement d'un lien entre l'échange de droits d'émission de l'UE et les systèmes comparables des pays tiers.

4.2.1 Clubs climatiques

Le scepticisme de certains États membres de l'UE - notamment l'Allemagne - à l'égard des mesures climatiques potentiellement conflictuelles de l'UE en général et de l'introduction unilatérale du MACF en particulier trouve en fait un écho dans le règlement MACF lui-même, selon lequel *« l'établissement du MACF appelle au développement d'une coopération bilatérale, multilatérale et internationale avec les pays tiers. À cette fin, un forum de pays disposant d'instruments de tarification du carbone ou d'autres instruments comparables (« Climate Club ») devrait être mis en place, afin de promouvoir la mise en œuvre de politiques climatiques ambitieuses dans tous les pays et d'ouvrir la voie à un cadre mondial de tarification du carbone »*¹⁰⁹.

Déclenchés, entre autres, par une proposition du lauréat du prix Nobel William Nordhaus¹¹⁰, divers concepts pour la conception de tels « clubs climatiques » - qui ne peuvent être qu'esquissés brièvement ici - sont discutés comme une option pour promouvoir la coopération internationale sur l'action climatique¹¹¹. En fonction de la pertinence des avantages du club et de la mesure dans laquelle les non-membres du club peuvent être exclus de leur réalisation, on peut toutefois distinguer les « clubs classiques » et les « pseudo-clubs »¹¹². Alors que les « clubs classiques » offrent des avantages clairs et facilement excluables, les « pseudo-clubs » offrent des avantages plus diffus, moins facilement excluables et potentiellement moins facilement quantifiables.

Les éléments possibles qui caractérisent un club climatique « classique »¹¹³ comprennent un niveau d'ambition commun convenu par les membres du club - par exemple, sous la forme d'un prix

¹⁰⁷ Accord de Paris, article 6 (8) et (9).

¹⁰⁸ Voir généralement Verde, S. / Borghese, S. (2002), [The International Dimension of the EU Emissions Trading System : Bringing the Pieces Together](#), in : Environmental and Resource Economics (2022) 83, pp. 23-46.

¹⁰⁹ Règlement MACF (UE) 2023/956, considérant 72.

¹¹⁰ Nordhaus, W. (2015), Climate Clubs : Overcoming Free-Riding in International Climate Policy, in : American Economic Review 105 (4), pp. 1339-1370.

¹¹¹ Voir, par exemple, Menner, M. / Reichert, G. (2021) Climate Clubs : Chances and Pitfalls, [Étude du cep 03/2021](#), pp. 13 et suivantes.

¹¹² Verde, S. / Borghese, S. (2002), [The International Dimension of the EU Emissions Trading System : Bringing the Pieces Together](#), in : Environmental and Resource Economics (2022) 83, pp. 23 et suivantes à 35.

¹¹³ Menner, M. / Reichert, G. (2022), « Carbon Leakage-Proof » Climate Clubs, in : Ernest Gnan / Christoph Schneider / Claudia Stowasser (eds.), Schwerpunkt Außenwirtschaft 2021/2022 - Reglobalisation : Changing Patterns, pp. 285 et s. à 287.

(minimum) uniforme du carbone¹¹⁴ ou même de systèmes (liés) d'échange de droits d'émission - et des dispositions relatives aux incitations à rejoindre le club. Ces dernières peuvent prendre la forme de membres du club qui s'abstiennent d'imposer les uns aux autres des droits de douane ou des mesures d'ajustement aux frontières telles que le MACF, tout en imposant de telles mesures aux pays non membres. Les mesures à l'égard des non-membres ont pour fonction supplémentaire de réduire le risque de fuite de carbone en créant des conditions de concurrence équitables. Nous admettons que les clubs climatiques, tout en offrant des possibilités considérables, comportent également des écueils majeurs.¹¹⁵ En particulier, les modèles actuels de clubs climatiques n'abordent pas de manière appropriée les problèmes concernant (1) les différentes formes de mesures de réduction des GES au sein du club, en particulier s'il n'y a pas de méthode uniforme de tarification du carbone, et (2) les fuites de carbone au sein du club.

Les plans initiaux du ministre allemand des finances de l'époque et de l'actuel chancelier Olaf Scholz pour un club climatique, esquissés en 2021¹¹⁶, étaient sur le point de représenter un « club classique », par exemple en prévoyant une « feuille de route vers la mesure et la tarification conjointes des émissions de carbone ». Toutefois, le club climatique qui a finalement été créé par les pays du G7 sous la présidence allemande en 2022¹¹⁷ - du moins pour l'instant - semble être davantage un « pseudo-club » ou une plateforme pour une action climatique commune. Si les clubs climatiques constituent en principe une tentative prometteuse de favoriser la coopération multilatérale, les tentatives respectives n'en sont encore qu'à leurs débuts et doivent surmonter plusieurs difficultés de conception. En effet, l'Union européenne a encore un long chemin à parcourir si elle veut utiliser la création envisagée d'un club climatique (voir ci-dessus) comme un moyen d'« ouvrir la voie à un cadre mondial de tarification du carbone ».

4.2.2 Lien entre le système d'échange de quotas d'émission de l'UE et les systèmes des pays tiers

Lors de la révision de la directive 2003/87/CE relative au système communautaire d'échange de quotas d'émission, la Commission européenne est expressément tenue d'analyser la manière dont les liens entre le système communautaire d'échange de quotas d'émission et d'autres marchés du carbone peuvent être établis sans entraver la réalisation des objectifs de l'UE en matière de climat¹¹⁸. L'établissement de liens entre différents systèmes d'échange de quotas d'émission est un moyen d'égaliser les coûts liés à l'évitement d'émissions supplémentaires de gaz à effet de serre par-delà les frontières¹¹⁹. D'une part, cela permet d'identifier les options d'évitement des GES les plus rentables, réduisant ainsi les émissions de GES au moindre coût au sein des systèmes liés (voir les parties 3.2 et 4.1.1). D'autre part, la convergence des prix du carbone dans les systèmes d'échange de quotas

¹¹⁴ Voir, par exemple, Bonn, M. / Menner, M. / Voßwinkel, J. S. (2017), Globalisierung des Klimaschutzes - Wege zu einer weltweiten Angleichung der CO₂-Bepreisung, [Input du cep 07/2017](#), p. 7.

¹¹⁵ Voir généralement Menner, M. / Reichert, G. (2022), « Carbon Leakage-Proof » Climate Clubs, in : Ernest Gnan / Christoph Schneider / Claudia Stowasser (eds.), Schwerpunkt Außenwirtschaft 2021/2022 - Reglobalisation : Changing Patterns, pp. 285 et suivantes ; Menner, M. / Reichert, G. (2021) Climate Clubs : Chances and Pitfalls, [Étude du cep 03/2021](#).

¹¹⁶ Ministère fédéral allemand des finances, communiqué de presse du 25 août 2021, [Le gouvernement allemand veut créer un club climatique international - Document commun sur les questions clés présenté au cabinet fédéral](#).

¹¹⁷ Gouvernement fédéral allemand, communiqué de presse du 12 décembre 2022, le [G7 crée le Climate Club](#).

¹¹⁸ Directive 2003/87/CE relative à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, article 30, paragraphe 6.

¹¹⁹ Bonn, M. / Menner, M. / Voßwinkel, J. S. (2017), Globalisierung des Klimaschutzes - Wege zu einer weltweiten Angleichung der CO₂-Bepreisung, [Input du cep 07/2017](#), pp. 9 et suivantes.

d'émission crée des conditions égales pour la concurrence internationale en ce qui concerne les coûts du carbone entre les pays participants, ce qui réduit considérablement le risque de fuite de carbone.

Dans le monde entier, l'application du système d'échange de quotas d'émission en tant qu'instrument de réduction des émissions de gaz à effet de serre par la tarification du carbone prend de l'ampleur. Actuellement, 36 systèmes d'échange de quotas d'émission sont en vigueur dans le monde, et 22 autres sont à différents stades de développement. Les systèmes d'échange de droits d'émission déjà en vigueur couvrent collectivement 18 % des émissions mondiales de GES. Les juridictions qui représentent 58 % du PIB mondial ont mis en place un système d'échange de quotas d'émission qui couvre environ un tiers de la population mondiale¹²⁰. Par exemple, le **système national d'échange de quotas d'émission de la Chine**¹²¹ a commencé à fonctionner en 2021. Il s'agit du plus grand système d'échange de quotas d'émission au monde, dont la couverture est estimée à environ 5 milliards de tonnes de CO₂ et qui représente plus de 40 % des émissions de CO₂ du pays. Le système national d'échange de quotas de la Chine régleme plus de 2 000 entreprises du secteur de l'électricité dont les émissions annuelles dépassent 26 000 tonnes de CO₂. Les entités couvertes doivent restituer des quotas pour toutes leurs émissions couvertes, les quotas étant alloués librement sur la base de critères de référence et des niveaux de production réels. Les obligations de conformité sont encore limitées et varient selon les différents types de production d'électricité. La couverture du système s'étendra à d'autres secteurs au fil du temps. Bien qu'il reste à voir si le système national chinois d'échange de quotas d'émission deviendra aussi efficace que le système européen d'échange de quotas d'émission 1, il s'agit au moins d'un développement prometteur.

Dans ce contexte, les possibilités de relier les systèmes d'échange de quotas d'émission par-delà les frontières augmenteront également pour l'UE. Un premier succès a déjà été enregistré. Après de nombreuses années de négociations, l'UE et la **Suisse ont** signé en 2017 un accord sur l'interconnexion de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission respectifs, qui est entré en vigueur en 2020¹²². Ce couplage permet aux participants à l'EU ETS 1 d'utiliser des quotas du système suisse d'échange de quotas d'émission pour remplir leurs obligations respectives, et vice versa. Il s'agit du premier accord de ce type pour l'UE et également du premier entre deux parties à l'accord de Paris. Comme prévu, les prix du carbone des quotas de l'EU ETS 1 et de l'EU ETS ont convergé, ce qui a permis de réduire les distorsions de concurrence et les risques de fuite de carbone entre les deux juridictions¹²³. Compte tenu de cette expérience positive, **nous recommandons à l'UE d'établir davantage de liens entre son système EU ETS 1 et les systèmes d'échange de quotas d'émission d'autres pays.**

¹²⁰ International Carbon Action Partnership ICAP (2024), [Emissions Trading Worldwide - Status Report 2024](#), p. 9.

¹²¹ Idem, p. 166.

¹²² Commission européenne, Communiqué de presse du 9 décembre 2019, [Accord sur l'interconnexion des systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE et de la Suisse](#).

¹²³ Verde, S. / Borghese, S. (2002), [The International Dimension of the EU Emissions Trading System : Bringing the Pieces Together](#), in : Environmental and Resource Economics (2022) 83, pp. 23 et suivantes à 31.

5 Conclusion

Compte tenu des enjeux importants pour l'UE, les décideurs européens devront, au cours du prochain cycle politique 2024-2029, trouver des solutions permettant de concilier les objectifs climatiques à long terme de l'UE, à savoir la décarbonation et la neutralité climatique, avec les objectifs de sécurisation de l'approvisionnement énergétique à des prix abordables pour les citoyens et les entreprises, afin de protéger la compétitivité internationale des industries européennes.

Nous sommes convaincus que la résolution du dilemme de la fuite de carbone doit être placée d'urgence en tête de l'agenda de l'UE. Les fuites de carbone nuisent à la compétitivité internationale de l'économie européenne, diminuent la croissance, menacent l'emploi, la prospérité et la paix sociale, et sapent également les efforts de réduction des GES de l'UE en augmentant les émissions globales de GES.

Nous avons démontré que, par rapport aux exigences de contrôle et aux subventions, la tarification du carbone en général et l'échange de quotas d'émission en particulier sont plus efficaces sur le plan écologique, plus rentables sur le plan économique, plus acceptables sur le plan social et plus résistants sur le plan politique, même en temps de crise. Elle est donc mieux à même de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de garantir l'approvisionnement en énergie et de fournir des prix abordables pour l'énergie.

Au niveau de l'UE, d'autres développements potentiels de l'échange de quotas d'émission sont déjà visibles à l'horizon : L'EU ETS 1 pour la production d'énergie et l'industrie pourrait être étendu à d'autres activités. Les systèmes EU ETS 1 et EU ETS 2 pour le chauffage et le transport routier pourraient être fusionnés. Néanmoins, la politique climatique actuelle de l'UE ne prévoit pas de système efficace et complet de protection contre les fuites de carbone. Le cadre législatif « Fit for 55 » ne permet pas de créer des conditions de concurrence équitables en ce qui concerne les coûts engendrés par les mesures climatiques de l'UE pour les entreprises européennes confrontées à la concurrence internationale, tant sur les marchés intérieurs qu'extérieurs à l'UE. Par conséquent, la résolution du dilemme des fuites de carbone doit être placée d'urgence en tête du prochain agenda de l'UE pour la période 2024-2029.

Au niveau international, la tarification du carbone peut servir de base à la coopération internationale de l'UE avec les pays tiers. Dans ce contexte, nous pensons que les approches unilatérales de l'UE visant à étendre la tarification du carbone aux activités de nature transfrontalière, telles que le MACF, ne sont que des solutions de second choix ou pourraient même s'avérer contre-productives. L'UE devrait plutôt s'efforcer de trouver des solutions de coopération multilatérale qui favorisent les efforts de réduction des GES à l'échelle mondiale et empêchent les fuites de carbone.



Centres for European Policy Network
FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA

Auteurs :

Dr. Götz Reichert, LL.M., Chef de la division Energie | Environnement | Climat | Transport

Dr. Martin Menner, analyste politique

Svenja Schwind, analyste politique

reichert@cep.eu

Traduit depuis l'allemand par Thomas Plancq, chargé de communication

Centre de politique européenne FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Strasse 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Rooms 4205/4206 | D-10117 Berlin

Tél. + 49 761 38693-0

Centre de Politique Européenne PARIS

17, rue Saint Fiacre | F-75002 Paris

Tél. +33 1 88 80 72 00

Centro Politiche Europee ROMA

Via Angelo Brunetti, 60 | I-00186 Roma

Tél. +39 0636001705

Le **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, le **Centre de Politique Européenne** PARIS, et le **Centro Politiche Europee** ROMA forment le **réseau des Centres de Politique Européenne** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Le réseau des centres de politique européenne analyse et évalue les politiques de l'Union européenne indépendamment des intérêts particuliers et des partis politiques, d'une manière fondamentalement favorable à l'intégration et sur la base des principes d'une économie libre et fondée sur le marché.