



MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Commission de l'économie du  
**développement**  
durable

## Diagnostic n° 1

L'économie  
du paquet législatif  
européen *Fit for 55*

NOVEMBRE 2021

*Cette synthèse a été établie sur la base des présentations d'E. Alberola, L-G Giraudet, P-A Roche, A. Sauvant, D. Auverlot, K. Schubert et P. Chalvon-Demersay ainsi que des échanges au sein de la Commission économique pour le développement durable (CEDD). Celle-ci s'est réunie sur ce sujet les 21 juillet et 24 septembre 2021, puis le 8 novembre 2021 pour examiner l'avis associé. Rédigée avec le souci d'explicitier les enjeux du paquet climatique présenté par la Commission européenne, en essayant d'intégrer autant que possible les remarques de tous les membres de la CEDD, son objectif est de fournir de l'information pour éclairer les choix, en rappelant les éléments d'appréciation et questionnements économiques qu'a suscités la présentation du projet Fit for 55, notamment chez les experts de l'économie des politiques climatiques.*

## L'économie du paquet législatif européen « Fit for 55 »

### I- Vue d'ensemble du projet présenté par la Commission européenne

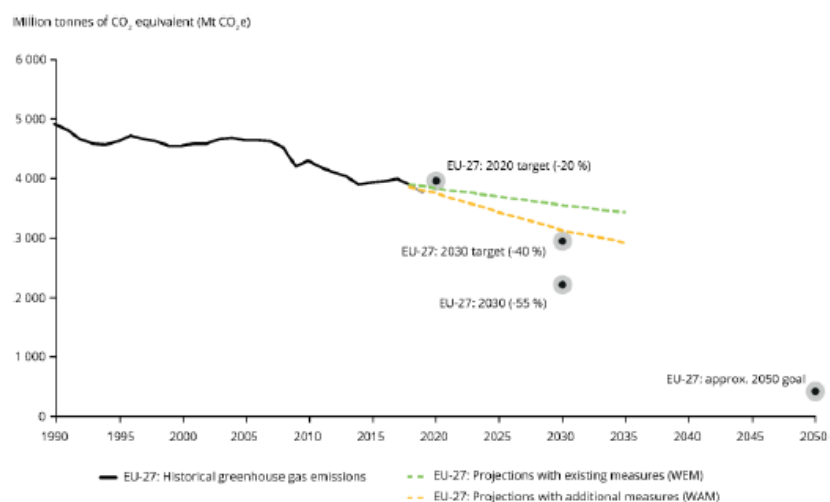
#### *Mettre en œuvre les objectifs climatiques européens*

1- Le « Pacte vert pour l'Europe » avait été proposé par la Commission européenne (CE) dès le 11 décembre 2019. Partant du constat que le changement climatique est le plus grand défi de notre époque, il se fixait comme ambition de faire de l'Europe le premier continent à parvenir à la neutralité climatique, d'ici à 2050. Dans cette perspective, les Etats-membres se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Cet objectif a été approuvé par le Conseil européen, puis communiqué à la CCNUCC en décembre 2020 en tant que contribution de l'Union européenne (UE) à la réalisation de l'accord de Paris.

2-Souvent qualifié de « loi européenne sur le climat », le règlement européen (UE 2021(1119), entré en vigueur le 30 juin 2021, a consacré le caractère juridiquement contraignant de cette cible, qui engage l'action dans la durée pour réaliser des transformations structurelles, mais retient un horizon suffisamment proche pour constituer un engagement crédible, obligeant à agir avec détermination face à l'urgence climatique.

3- Les propositions rendues publiques le 14 juillet 2021 par la Commission européenne (COM 2021(550)) en constituent la suite logique. En effet, l'objet de ce paquet, dit « Fit for 55 », est de se doter de moyens effectifs pour combler l'écart entre la nouvelle cible (cf. graphique 1 ci-dessous), qu'il ne s'agit nullement de redéfinir, dans un sens ou un autre, et les sentiers de décarbonation tendanciels compte-tenu des politiques existantes.

#### Les émissions de GES de l'UE (27)



Source : EEA, State of EU emissions trends, 2020

Graphique 1 : objectifs européens

Ceci implique de renforcer les instruments existants de la politique climatique européenne et de les compléter, notamment pour réduire les émissions dans les secteurs qui se sont avérés plus difficiles à décarboner jusqu'à présent. Par ailleurs, la Commission s'assigne l'objectif de mettre en place les instruments nécessaires pour l'atteindre d'une manière « juste, rentable et compétitive ».

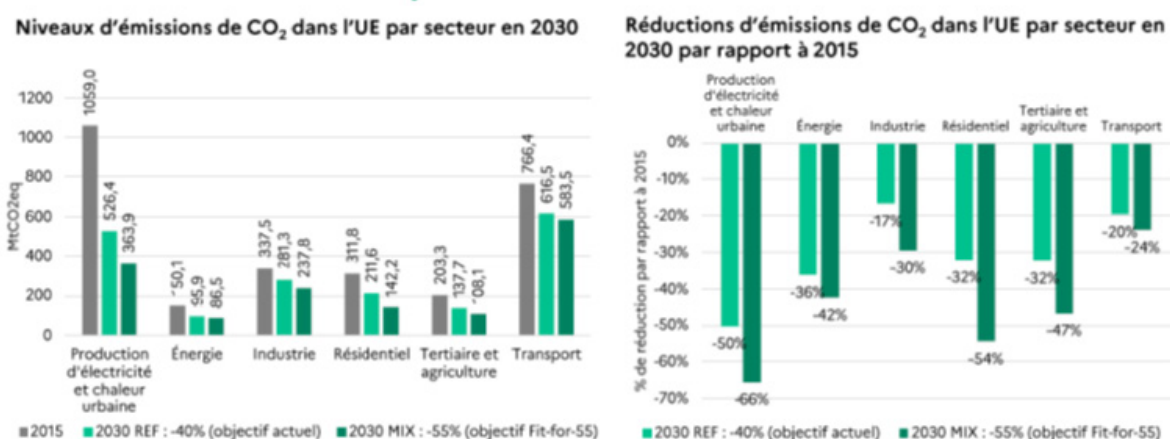
### Politiques renforcées et mesures nouvelles<sup>1</sup>

4- Tout d'abord, la Commission propose un renforcement du système existant d'échange de quotas d'émission sous enveloppe globale (SEQE), qui couvre actuellement environ 40% des émissions européennes. Son plafond serait abaissé l'année suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle directive et son taux annuel de réduction ensuite relevé. Par ailleurs, les paramètres de la réserve pour assurer la stabilité de ce marché seraient ajustés pour renforcer sa résilience.

L'objectif de réduction du SEQE en 2030 serait ainsi porté à -61% par rapport à 2005, contre -43% antérieurement pour sa phase 4 telle que révisée en 2018, l'*impact assessment* réalisé en 2021 estimant toutefois que la réforme de 2018 permettait d'atteindre déjà -51% sur cette période. Entre 2020 et 2030, le nouvel objectif nécessite, compte-tenu des efforts passés, une réduction des émissions de 60 % environ pour le secteur électrique, et de 27% pour l'industrie. Ainsi, les efforts demandés aux entreprises dans le champ du SEQE seraient accrus. Celles-ci supporteraient 56,5 % de l'effort total de réduction, contre 54 %, dans le plan climat antérieur 2030 « -40 % ».

5-Le renforcement de l'action au sein du SEQE dans son format actuel ne suffit pas. Pour réaliser l'objectif global de -55 %, il apparaît nécessaire de réaliser aussi une inflexion majeure des émissions des secteurs à l'origine des émissions diffuses. Le graphique 2 ci-dessous décrit comment l'ensemble des secteurs seraient ainsi mis à contribution.

## L'objectif de -55 % se traduit par des efforts supplémentaires de réductions d'émissions pour tous les secteurs d'ici 2030



Source : Commission européenne (2021). Les émissions non-CO<sub>2</sub> ne sont pas représentées (importantes pour l'agriculture).

Graphique 2 : Scénarios sectoriels (adapté/DgTrésor)

<sup>1</sup> Cette présentation s'appuie sur l'exposé d'Emilie Alberola à la CEDD, le 21 juillet 2021

6- Pour accroître les efforts dans le transport routier et les bâtiments il est proposé d'établir un nouveau système d'échange de quotas d'émissions dédié à ces secteurs.

En effet, le renforcement de la tarification du carbone permettrait d'y encourager l'adoption de comportements écologiques, de ne pas laisser inexploités des gisements de réduction des émissions peu coûteux, de mobiliser ceux-ci par ordre de mérite en termes de coût à la tonne de carbone évitée, et de stimuler l'innovation pour la décarbonation en accroissant la rentabilité privée des investissements y contribuant<sup>2</sup>.

En pratique, ce nouveau dispositif serait porté au niveau de la distribution des produits fossiles. Il reprendrait sinon les principaux mécanismes du SEQE, tout en en restant distinct, la fusion des deux marchés de quotas étant écartée à ce stade. Mais celle-ci est envisagée comme une possibilité lorsque le recul de plusieurs années de fonctionnement du nouveau système sera disponible.

Le rôle d'orientation du signal-prix serait par ailleurs renforcé du fait:

- de la suppression progressive des quotas d'émission à titre gratuit pour l'aviation ;
- de l'intégration des émissions du transport maritime dans le SEQE ;
- de la révision des indicateurs d'intensité carbone sectoriels servant de base aux allocations gratuites, dont le taux maximum passerait à -2,5% par an au lieu de -1,6% actuellement ;
- de la fin des allocations gratuites de quotas en 2036 (2027 pour l'aviation) ;
- ainsi que par un meilleur alignement des accises énergétiques avec l'objectif climatique, supprimant notamment les exonérations dommageables à cet égard.

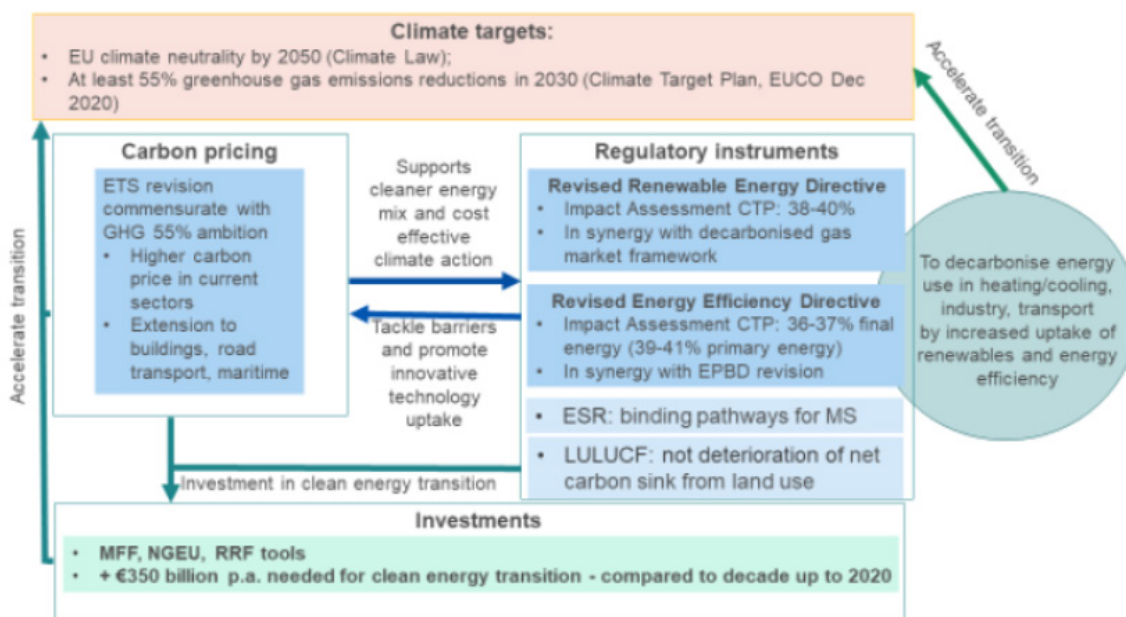
### ***Combinaisons d'instruments***

7-Les mesures tarifaires, qui visent à mieux orienter les comportements de consommation et d'investissement pour atténuer le risque climatique, s'inscrivent dans un ensemble plus large de politiques, articulant les leviers incitatifs et réglementaires selon les principes décrits dans le tableau 1 ci-dessous.

Les mesures non-tarifaires les plus notables concernent : le recours aux énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique; le déploiement accéléré des modes de transports décarbonés, accompagné de politiques en matière d'infrastructures et de carburants; et le renforcement des puits de carbone.

---

<sup>2</sup> Pour une analyse plus approfondie du rôle de la tarification du carbone, voir le chapitre 1, climat, coordonné par C. Gollier et M. Reguant, du rapport Blanchard-Tirole (2021), « Les grands défis économiques », disponible sur le site de France Stratégie.



**Tableau 1 : articulation des instruments** (source proposition de directive révisant le SEQE)

8-Pour garantir la compétitivité européenne et assurer l'équité de la transition, deux instruments nouveaux seraient créés :

- le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM), pour éviter les « fuites de carbone ». Celui-ci a pour objectif d'assurer que la compétitivité des secteurs les plus exposés de l'UE à la concurrence internationale ne sera pas pénalisée par un différentiel persistant d'ambition climatique entre l'Europe et ses partenaires commerciaux. Ce dispositif anti-délocalisations, qui devra être compatible avec les règles de l'OMC, concernerait les secteurs du ciment, des fertilisants, de l'acier, du fer et de l'aluminium. Il serait introduit progressivement, l'allocation de quotas gratuits aux secteurs concernés étant simultanément réduite. Le prix payé par les importateurs serait lié à celui du SEQE. Les revenus des quotas désormais mis aux enchères seraient alloués notamment au Fonds d'Innovation, pour financer les nouvelles technologies bas-carbone (capture-stockage du carbone, énergies renouvelables ou stockage de l'énergie, par exemple),

- le Fonds social pour le climat. Ce nouveau Fonds, qui viendrait en plus du renforcement des Fonds existants pour l'innovation et pour la modernisation, aura pour objet l'accompagnement de la transition dans les secteurs du transport et du bâtiment. Il apportera des moyens aux États membres pour le financement de la rénovation thermique et une mobilité plus propre, ou d'aides au revenu aux groupes les plus vulnérables. Ce Fonds sera alimenté par 25 % des recettes des enchères du nouveau marché de quotas « transports-bâtiments ».

## Aspects institutionnels

9- L'architecture d'ensemble du projet est résumée par le tableau 2 ci-dessous, qui identifie les réglementations européennes qui devront être réformées en conséquence.

**Tableau 2 : combinaison d'instruments et réglementations concernées**

Tarification	Objectifs	Règles
<ul style="list-style-type: none"><li>• Système d'échange de quotas d'émission plus rigoureux, notamment dans l'aviation</li><li>• Extension de l'échange de quotas d'émission au transport maritime, au transport routier et aux bâtiments.</li><li>• Mise à jour de la directive sur la taxation de l'énergie</li><li>• Nouveau mécanisme d'ajustement carbone aux frontières</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mise à jour du règlement sur la répartition de l'effort</li><li>• Mise à jour du règlement sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie</li><li>• Mise à jour de la directive sur les énergies renouvelables</li><li>• Mise à jour de la directive sur l'efficacité énergétique</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Renforcement des normes de performance des voitures et véhicules utilitaires légers en matière d'émissions de CO<sub>2</sub></li><li>• Nouvelles infrastructures pour les carburants alternatifs</li><li>• ReFuelEU: des carburants d'aviation plus durables</li><li>• FuelEU: des carburants plus propres pour le transport maritime</li></ul>
Mesures de soutien		
<ul style="list-style-type: none"><li>• Utilisation des ressources et des règlements pour promouvoir l'innovation, renforcer la solidarité et atténuer les incidences sur les personnes vulnérables, notamment grâce au nouveau <b>Fonds social pour le climat</b>, ainsi qu'au <b>Fonds pour l'innovation</b> et au <b>Fonds pour la modernisation</b>, qui ont été renforcés.</li></ul>		

Celui-ci souligne un incontestable souci de cohérence et de complémentarité des instruments du plan conçu par la CE pour atteindre l'objectif global -55 %. S'appuyant en premier lieu sur l'adaptation d'instruments ayant fait leurs preuves, trois principaux nouveaux dispositifs viendraient ainsi compléter l'existant:

-le SEQE dédié aux transports et au bâtiment, qui garantira la tenue des objectifs fixés dans le champ de « *l'Effort Sharing Regulation* », mieux que ne le permettait un seul processus de revue et recommandations en cas de dépassement;

-le mécanisme pour préserver la compétitivité industrielle (CBAMs) ;

-et le Fonds social pour le climat (FSC) pour assurer une transition socialement juste.

10- Les différents textes proposés par la Commission européenne vont désormais faire l'objet de discussions entre les institutions de l'UE et les États membres, qui seront essentielles pour trouver les meilleurs compromis entre les différents enjeux. Le fait de devoir se situer à objectif de réduction fixé impliquera de compenser d'éventuels allègements. La France aura un rôle éminent à jouer dans cette prochaine étape, puisqu'elle exercera la présidence de l'Union européenne au premier semestre 2022, l'urgence climatique appelant la mise en œuvre aussi rapide que possible de politiques climatiques plus ambitieuses.

## II- Économie des principales propositions

### *Objectifs sectoriels*

11-Le projet « *Fit for 55* » est structuré par de nombreux objectifs intermédiaires sectoriels, dont les principaux sont rappelés par le tableau 3 ci-dessous.

#### **Tableau 3. Déclinaison par secteurs de l'objectif global**

- réduction de 55 % des émissions des voitures d'ici à 2030, de 50 % des émissions de véhicules utilitaires légers d'ici à 2030
- zéro émission des voitures neuves d'ici à 2035
- 35 millions de bâtiments rénovés d'ici 2030
- 40%, nouvel objectif en matière d'énergies renouvelables (ENR) pour 2030
- alignement des taux minimaux de taxation du chauffage et des transports sur les objectifs climatiques
- obligation pour les États membres de rénover tous les ans au moins 3 % de la surface au sol totale de tous les bâtiments publics, d'accroître l'utilisation des énergies renouvelables dans le chauffage et le refroidissement de 1,1 point de pourcentage d'ici à 2030
- fixation d'une valeur de référence de 49 % d'énergies renouvelables dans les bâtiments d'ici à 2030
- augmentation de la capacité du puits de carbone naturel européen à 310 mégatonnes (pour un niveau actuel de 268)

Le statut de ces différents objectifs est hétérogène. Tout d'abord, certains appellent encore plus d'explicitation opérationnelle, comme en matière d'agroforesterie, de maîtrise de l'artificialisation des sols et plus généralement de tout ce qui concerne le « hors CO<sub>2</sub> » (émissions de méthane, puits de carbone et usage des sols). De même, il faut souligner l'importance de bien articuler atténuation et adaptation, les stratégies climat et biodiversité.

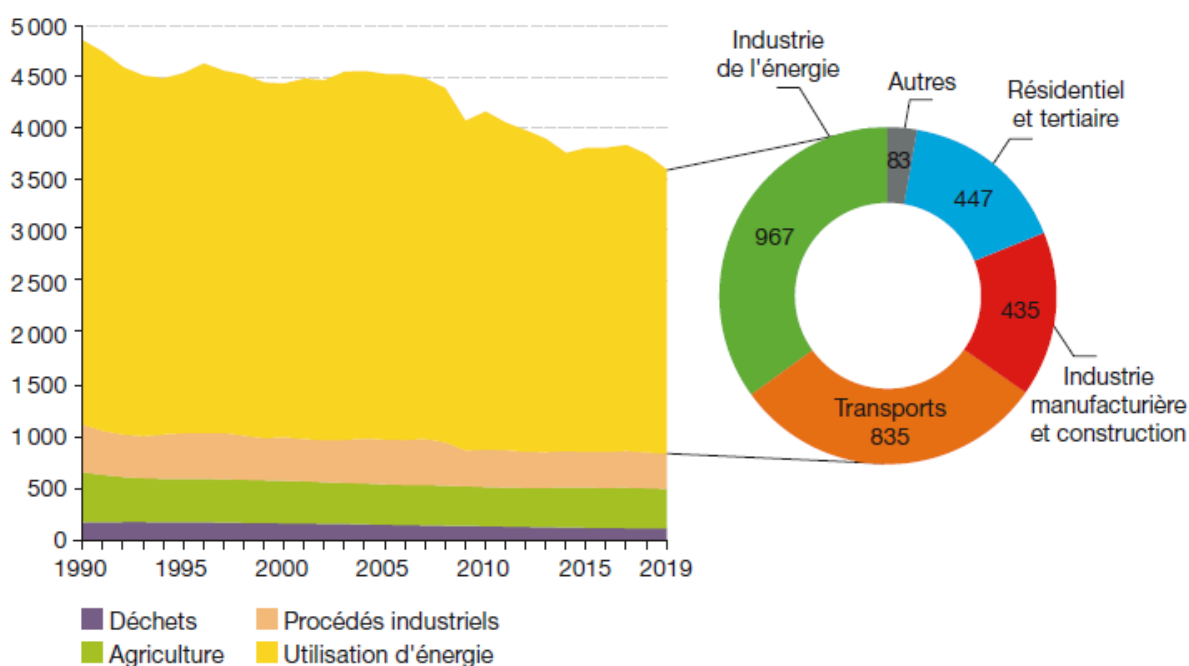


En matière de part des renouvelables à atteindre, une question posée est celle d'un éventuel renforcement de l'ambition au-delà des objectifs proposés, eu égard notamment aux opportunités qu'offrent les plans de relance post-COVID pour accélérer l'investissement vert. Enfin, il y a les deux lancinantes controverses : sur le rôle potentiel du nucléaire pour atteindre un *mix* de production électrique totalement décarboné ; et sur la pertinence des bio-carburants, en général, et selon leur provenance géographique, d'autre part.

12- Cependant, ces objectifs reflètent sans conteste les gisements de décarbonation et les leviers pour les mobiliser, tels qu'ils ressortent des travaux de modélisation disponibles des trajectoires pour une décarbonation « profonde » de nos économies. A cet égard, le graphique 3 ci-dessous (AEE, 2021), qui rappelle l'évolution passée et la structure des émissions européennes, constitue un point de départ incontournable pour apprécier les potentiels de réductions.

### RÉPARTITION PAR SOURCE DES ÉMISSIONS DE GES DANS L'UE À 27 ENTRE 1990 ET 2019

En Mt CO<sub>2</sub> éq



**Graphique 3. Emissions européennes**

Les objectifs fixés sont ainsi à relier au fait que les émissions de la production d'énergie et son utilisation représentent 77 % des émissions de l'Union. Quoique celles-ci se soient réduites de 26 % depuis 1990, l'effort doit donc être poursuivi en ce domaine, notamment dans le champ SEQUE (production d'électricité et industries à forte intensité énergétique) et en premier lieu dans le secteur électrique, qu'il importe de décarboner totalement afin de tirer tous les bénéfices d'une électrification des usages.

Mais il faut remédier aussi à la persistance des émissions dans les transports routiers et à leur rythme insuffisant de réduction pour les bâtiments. A cet égard, les travaux de prospective menés en France aboutissent à des conclusions convergentes. S'agissant des transports, l'orientation vers la neutralité carbone nécessite des

ruptures technologiques sur les véhicules et les carburants. Les normes techniques sont essentielles pour cela, mais ce progrès technique doit aussi être guidé par des leviers économiques. La combinaison des différents instruments est donc nécessaire<sup>3</sup>. Il en va de même dans le secteur du bâtiment<sup>4</sup>. La proposition de nouveau SEQE reflète cette analyse.

Par ailleurs, intégrer les transports aériens et maritimes, renforcer les puits de carbone et la réduction des émissions dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture constituent des enjeux bien reconnus aujourd'hui, y compris l'action souhaitable sur les émissions autres que celles de CO<sub>2</sub> du secteur agricole, telles que celles provenant de l'utilisation d'engrais et de l'élevage. En effet, agir sur les GES à plus courte durée d'action que le CO<sub>2</sub>, notamment le méthane, est essentiel compte-tenu de leur poids dans l'ensemble des émissions, mais aussi de l'intérêt d'exploiter les réductions mobilisables immédiatement pour maîtriser la dynamique du changement climatique.

### **Évolution du SEQE**

13- Présenté comme le moteur de la décarbonation par la Commission européenne, le SEQE n'avait joué qu'un rôle subsidiaire jusqu'en 2018, de filet de sécurité pour assurer l'effectivité du plafond global fixé. En effet, les réductions d'émissions restaient d'abord stimulées par les directives « renouvelables » et « efficacité énergétique ». Cette superposition d'instruments, limitant *in fine* la demande de quotas et déprimant donc le niveau de prix sur ce marché, n'avait pas été exempte de surcoûts pour le processus de décarbonation, puisque ceci avait permis au charbon de rester compétitif pour la production d'électricité en dépit de son très fort contenu en carbone. Les différentes propositions concernant le SEQE permettraient ainsi de renforcer l'ambition et l'efficacité des politiques climatiques européennes.

14- Alors que différentes mesures sont prises pour renforcer la résilience de ce marché face aux possibles chocs externes, il faut noter cependant que l'utilisation d'un « prix de réservation » pour les allocations par enchères du SEQE, analogue au prix-plancher qui existe dans le dispositif Québec-Californie, demeure écartée. Pourtant, les mécanismes de stabilisation du marché gagneraient sans doute à prendre en compte à la fois l'état des surplus de quotas et celui des prix<sup>5</sup>.

Par ailleurs, la définition des trajectoires pour ce prix-minimal donnerait de la visibilité à long-terme aux anticipations des acteurs économiques, essentielle pour stimuler l'innovation, accélérer les investissements verts dont la maturité est longue, et éviter d'avoir à compenser par des subventions publiques coûteuses des primes de risque élevées exigées par les investisseurs du fait de politiques climatiques trop incertaines.

Complémentaire du développement des contrats aux différences dans le cadre du renforcement du Fonds pour l'innovation, ce serait un instrument puissant pour orienter le parc électrique et stimuler le progrès technologique vert. L'expérience

---

<sup>3</sup> Cf. CGEDD (2021) « Prospective des mobilités ». Point de repère CEDD n° 4, à venir

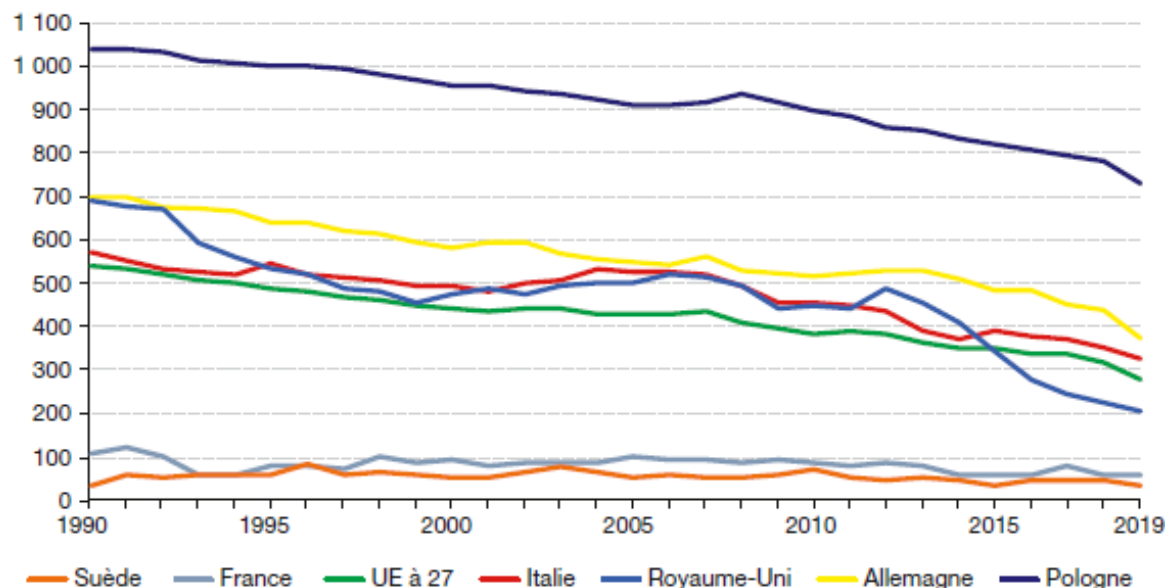
<sup>4</sup> Cf. Giraudet L.A. (2021) « La rénovation énergétique des logements : où en est-on ? ». Point de repère CEDD n°3

<sup>5</sup> Le projet le reconnaît d'ailleurs quand il s'agit de se prémunir contre d'éventuels prix excessifs sur le nouveau SEQE. L'enjeu des prix-plancher est différent mais tout aussi important.

britannique en a montré la force, la rupture de pente dans la réduction de ses émissions par kWh observée dans le graphique 4 ci-dessous y étant attribuable<sup>6</sup>.

#### ÉMISSIONS DE CO<sub>2</sub> POUR PRODUIRE 1 kWh D'ÉLECTRICITÉ DANS L'UE

En g CO<sub>2</sub>/kWh



Note : la cogénération et l'autoproduction sont incluses. Pour la Pologne, l'autoproduction des centrales de cogénération n'est pas incluse (à cause de ruptures statistiques des séries longues).

Source : SDES, d'après AIE, 2021

#### Graphique 4. Décarbonation de la production d'électricité

##### **Nouveau marché de quotas, pour les transports et les bâtiments**

15- En premier lieu, l'architecture envisagée pour les transports fixe un objectif ferme zéro-émissions pour le parc automobile neuf, à un horizon raisonnable au regard des dynamiques de réduction de coûts des nouveaux véhicules, sans préjuger définitivement d'une technologie particulière compte-tenu des incertitudes demeurant sur la compétitivité entre électrique et hydrogène. Fixer une telle norme est sans aucun doute un moyen de donner de la lisibilité aux acteurs industriels et aux acheteurs.

Cependant, l'adoption des véhicules propres suppose que les automobilistes aient accès à un réseau étendu pour recharger ou ravitailler leurs véhicules, d'où la proposition de règlement révisé sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, qui imposera aux États membres d'accroître leur capacité de recharge au rythme des ventes de véhicules à émissions nulles et d'installer des points de recharge et de ravitaillement à intervalles réguliers sur les grands axes routiers: tous les 60 kilomètres pour la recharge électrique et tous les 150 kilomètres pour le ravitaillement en hydrogène.

Enfin, combiner cette réglementation avec la tarification du carbone est nécessaire pour orienter l'évolution du parc routier, l'usage des véhicules existants, et le report

<sup>6</sup> Cf. Conseil économique pour le développement-durable (2020), « La transition écologique après la crise sanitaire », pp 115 et suiv. s'agissant du prix-plancher, pp 129 et suiv. sur les contrats aux différences.

modal dans la période transitoire. En particulier, il convient d'éviter en effet le maintien artificiel de véhicules thermiques dans le parc automobile, pour contourner la réglementation future par un marché de l'occasion qui serait florissant en l'absence de telle tarification du carbone.

16- De même, il fait sens pour les bâtiments de combiner les différents instruments notamment la tarification du carbone et des subventions ciblées. Mobiliser, en complément d'autres instruments, réglementaires ou incitatifs, le signal-prix pour orienter la décarbonation dans ces secteurs a ainsi une forte rationalité économique. A cet égard, le rôle qu'il est envisagé d'attribuer au signal-prix s'appuie sur des estimations prudentes des élasticités-prix à la tarification du carbone : de -0.23 à -0.5 pour le chauffage et -0.17 à -0.34 pour les transports.

L'établissement de celui-ci au niveau européen conduit à privilégier un marché de quotas, qui relève des règles de vote à la majorité qualifiée, plutôt que la fiscalité environnementale. Ceci est un sujet de débat, du fait notamment des risques de volatilité des prix, qui imposent la mise en place d'instruments de régulation appropriés<sup>7</sup>.

Cependant, l'instrument envisagé a aussi des avantages. Il garantit mieux la tenue d'un objectif de réduction des émissions. Par ailleurs, établir la tarification du carbone au niveau européen est avantageux en termes d'efficacité économique et climatique, les politiques nationales étant souvent fragmentées parce qu'elles butent sur l'objection du *dumping* exercé par les autres pays dans certains sous-secteurs qui conduit à des exemptions. C'est une des raisons pour lesquelles les transports (et l'agriculture) ont fait partie des politiques communes « historiques ».

17- Constituer un marché du carbone spécifique pour ces deux secteurs suivant une démarche progressive procède d'une approche pragmatique. Cependant, les arguments précis mis en avant peuvent être discutés en théorie. En effet, l'hétérogénéité des coûts d'abattements entre les différents secteurs est normalement un argument fort pour intégrer les marchés, afin de réduire le coût global de la décarbonation.

La fragmentation transitoire du marché d'un même bien qui en résultera aura donc un coût, des réductions supplémentaires dégageant des gains potentiels pour les deux côtés du marché, à objectif global de réduction des émissions inchangé, se trouvant écartées. En tout état de cause, le prix pour des émissions « domestiques » devrait être au moins égal à celui pour l'industrie la plus exposée et une dualité de prix persistante entre industriels et consommateurs, ou entre types d'industries, sera non seulement inefficace mais probablement non tenable à long-terme. Dans ces conditions, l'option d'un marché unique mérite de rester ouverte et il conviendrait d'étudier sans tarder les conditions pour lever les obstacles ayant conduit à cette distinction.

En effet, l'expérience montre qu'une acceptabilité obtenue en essayant de gommer la marche initiale sur le prix, avec l'espoir ensuite d'un relèvement très rapide de celui-ci est fragile. Par ailleurs, le fait que les problèmes sont plutôt de compétitivité pour le SEQE actuel et de pouvoir d'achat pour le nouveau marché transports-chauffage

---

<sup>7</sup>Cf. Bureau D. et Quinet A. (2021), « Un système d'échanges de quotas d'émissions sous plafond global pour les transports et le chauffage ». Point de repère CEDD n°2

n'empêche pas que, dans les deux cas, ils mettent en cause premièrement les règles d'allocation des quotas et d'utilisation des recettes.

A cet égard, un marché unifié peut très bien distinguer ces règles. Cela existe dans le SEQE, qui distingue aux deux extrêmes l'électricité (enchères) et les secteurs industriels exposés à la concurrence internationale (allocations gratuites *output-based*). Et il n'y a pas de difficulté à utiliser, dans un dispositif intégré, une partie de la recette issue des enchères aux distributeurs d'énergie pour assurer une juste compensation des ménages vulnérables, comme il faudra le faire sur le nouveau marché (cf. *infra*).

Ainsi, il devrait être possible d'assurer à tous une meilleure situation qu'avec deux marchés distincts, voire en simplifier aussi la gestion. Dans le cas de la France, cette perspective semble d'autant intéressante que le nouveau dispositif se substituerait à la contribution climat-énergie (de même que l'Allemagne a demandé que son nouvel SEQE interne concernant ces secteurs soit pris en compte pour limiter le choc initial).

### **Mesures complémentaires**

18- Atteindre la neutralité carbone implique une véritable révolution industrielle, avec tout ce que cela implique de recherche et développement, d'investissements d'infrastructures, d'adaptation des appareils industriels et de transformations sociales, pour tous les acteurs publics et privés. Dans ce contexte, les mesures dites d'accompagnement ne sont pas un accessoire. Elles conditionnent la réalisation du projet.

D'abord, il est évident que l'interdiction du véhicule thermique en 2035 n'est possible que si les réseaux de recharge sont en place à cet horizon, et en fait dès maintenant à un niveau suffisant car on observe bien chez nous que c'est un obstacle majeur à l'engagement du processus de basculement, qui sera nécessairement progressif. Mais il faut aussi :

- que les instruments de financement soient adaptés aux risques et maturités de l'investissement vert,
- assurer l'évolution des métiers et compétences,
- exploiter les synergies avec les autres politiques, notamment de santé publique et de biodiversité, la recherche des co-bénéfices des politiques climatiques<sup>8</sup> pouvant constituer un moyen d'accélérer les transformations des comportements dans les domaines de la mobilité, du logement et de l'alimentation,
- disposer en permanence d'électricité en quantités suffisantes et à un prix compétitif. En effet, au-delà de la sortie des équipements fossiles qui demeurent dans le parc de production au niveau européen, la décarbonation par électrification, notamment pour l'industrie et les transports, nécessitera des quantités considérables d'électricité, à

---

<sup>8</sup> Cf. Mathy S. (2021) « Les co-bénéfices des politiques climatiques », Point de repère CEDD n°1

transporter et distribuer par des réseaux qui doivent être aptes à assurer la stabilité et la sécurité des fournitures<sup>9</sup>.

19-L'accent mis sur la complémentarité des différents instruments par la Commission européenne est justifié. Souvent, il en résulte aussi une complémentarité des actions à mener aux différentes échelles, des territoires à la coopération multilatérale.

En effet, dans la mesure où les dommages climatiques induits par toute émission de GES sont identiques quelle que soit leur localisation, et où chacun a intérêt à se comporter en « passager clandestin » comptant d'abord sur les efforts des autres, la fixation du signal-prix au plus haut niveau, quand cela est possible, est souhaitable. La construction européenne permet d'établir la tarification du carbone à ce niveau. L'observation des obstacles qu'elle rencontre en Amérique du Nord, par exemple, en dépit du consensus absolu des experts économiques sur son opportunité, « de Paulson et Feldstein à Stiglitz », montre à quel point c'est une chance.

Comme le soulignent les « éléments d'impact » annexés au projet de révision de la directive SEQE, les actions au niveau européen et celles des Etats, plus directement concernés par les mesures d'accompagnement et l'adaptation au changement climatique, sont essentiellement complémentaires.

En conséquence, les délais institutionnels pour réviser les différentes législations européennes ne doivent pas inciter ceux-ci à l'attentisme, non seulement parce que chaque tonne de CO<sub>2</sub> qui s'accumule dans l'atmosphère compte, mais aussi parce que les Etats ont intérêt à ne pas prendre de retard, ni pour tenir les engagements antérieurs du paquet -40%, ni pour anticiper la mise en œuvre de ce nouveau paquet européen.

En effet, décarboner nos économies est œuvre de longue haleine, à concevoir dans la durée pour : concilier déploiement des ENR et protection de la biodiversité ; stimuler le développement de la Finance verte et des labels ; établir les instruments de *derisking* adaptés, par exemple dans les relations propriétaires-locataires et faire émerger une offre de rénovation des bâtiments adaptée garantissant la performance des travaux réalisés (ce qui demeure un sujet de préoccupation dans notre pays) ; assurer les évolutions nécessaires des formations et du marché du travail en termes de qualifications et transitions professionnelles ; et construire l'acceptabilité de la transition.

Sur ce dernier point, une difficulté majeure réside dans le fait que les régulations pour orienter le plus structurellement le processus de décarbonation (tarification et normes techniques) relèvent naturellement du niveau européen alors que les mesures d'accompagnement pour en limiter l'impact sur le pouvoir d'achat relèvent plutôt du niveau national, qui bénéficie pour cela de la redistribution de l'essentiel des recettes de la mise aux enchères des quotas.

Compte-tenu de l'enjeu, ceci nécessite une véritable coopération entre les deux niveaux, justifiant le nouveau Fonds climat, mais faisant de son bon fonctionnement un élément clé pour le succès du projet. Il en va de même pour tout ce qui concerne

---

<sup>9</sup> Cf. Chalvon-Demersay P. (2021) « Quels impacts du paquet Fit for 55 pour l'industrie ? L'exemple de la chimie », Point de repère CEDD n°5, à venir

la recherche-développement et la transition industrielle, qui nécessitent : des partenariats efficaces entre les politiques nationales et européennes ; au niveau national, la construction d'une vision partagée, au sein des filières et du corps social ; et la visibilité des étapes pour atteindre l'objectif.

### **III- La maîtrise de l'impact sur la compétitivité européenne et la construction de l'acceptabilité par les ménages**

#### ***L'impact socio-économique du projet***

20- Si l'on porte un regard très extérieur et seulement institutionnel sur les objectifs et le contenu du projet *Fit for 55*, la continuité avec les précédents paquets climat-énergie ressort, la cible ayant seulement été durcie progressivement (de -20% en 2020 à -40% en 2030 puis à -55% à cet horizon), et le cadre général et les instruments mobilisés s'inscrivant dans la continuité. Hormis le CBAM, il n'y a rien de vraiment innovant en termes d'instruments. Les outils existants, comme la *Market Stability Reserve*, sont actionnés et perfectionnés. Le renforcement de la tarification du carbone en change l'échelle en allant vers la couverture de l'ensemble des émissions de CO<sub>2</sub>. Mais elle procède par inclusion ou extension du SEQE. Enfin, les mécanismes du nouveau Fonds social climat déclinent les mêmes principes de sélection des actions et de co-financement que ceux des Fonds européens existants.

Cette continuité a d'immenses mérites en termes de crédibilité et de faisabilité juridique. En effet, s'agissant d'utiliser des instruments existants pour atteindre un objectif global désormais fixé par le règlement (UE 2021(1119), la Commission n'aura essentiellement à justifier que de la proportionnalité des différentes mesures de mise en œuvre.

Cependant, ceci masque que le relèvement de l'objectif a des conséquences majeures en termes de coûts à engager. En effet, en dehors des réductions imposées par les objectifs ENR, les politiques existantes n'avaient nécessité de mobiliser que des leviers technologiques ou comportementaux expérimentés, représentant des coûts à la tonne de carbone évitée inférieurs à 50€, l'enjeu essentiel demeurant la sortie du charbon du mix électrique et la rénovation des passoires thermiques. Il faut désormais mobiliser des technologies en développement et remettre en cause certains comportements, par rapport à une valeur de l'action carbone de l'ordre de 200€<sup>10</sup>.

Les impacts potentiels en termes de pouvoir d'achat et de compétitivité changent donc d'ampleur et ils dépendent alors peu de l'instrument choisi. En effet, que le basculement sur un véhicule électrique soit imposé ou stimulé par un prix effectif du carbone ne change pas grand-chose à cet égard. Par ailleurs, s'il est exact que le recours à la tarification détermine *ex ante* un transfert au profit des Etats, ceux-ci bénéficiant des revenus des mises aux enchères, cette recette budgétaire peut être utilisée pour compenser les impacts sur le pouvoir d'achat des plus vulnérables. Enfin, les approches réglementaires dans le domaine du bâtiment et de la mobilité pèsent souvent plus sur les ménages les plus pauvres, plus éloignés du point de basculement

---

<sup>10</sup> Cf. rapport dit Quinet II (2019), « La valeur de l'action carbone », France Stratégie. Cette valeur correspond au coût marginal de la tonne de carbone évitée d'une stratégie efficace, quel que soit l'instrument ou la combinaison d'instruments utilisée, taux effectifs ou valeur implicite de l'effort associé à la réglementation.

spontané vers des équipements moins émetteurs mais représentant des coûts fixes plus élevés.

21- Dans ce contexte, la sélection des mesures de réduction des émissions par ordre de mérite, en commençant par celles dont le coût (social, net des co-bénéfices) à la tonne de carbone évitée est le plus faible devient un enjeu crucial : il faut éviter d'accroître le coût de la transition à objectif donné. C'est le moyen le plus sûr d'éviter des effets indésirables sur la compétitivité et le pouvoir d'achat.

Le recours accru à la tarification du carbone met en œuvre ce principe puisque les instruments alternatifs pour atteindre un même objectif de réduction des émissions sont généralement plus coûteux et régressifs. Mais il faut aussi que la législation européenne ne contraigne pas inutilement les choix des Etats, par exemple par rapport à leur choix de recourir ou non au nucléaire, dès lors qu'il s'agit de technologie décarbonée et que les autres impacts ont une portée locale, relevant du principe de subsidiarité.

22- La documentation fournie par la Commission européenne en termes d'impacts climat, économiques et sociaux du projet, est abondante. En particulier, les études d'impact que la Commission avait antérieurement présentées dans sa communication du 17 septembre 2020 pour fonder la cible -55% suggèrent une architecture d'ensemble solide. Cependant, ceci ne suffit pas pour assurer que les dispositions plus précises des différents projets de directives sont pleinement satisfaisantes. La transparence en ce domaine est pourtant essentielle pour susciter l'adhésion des Etats-membres, parties prenantes et citoyens, qui doivent pouvoir apprécier l'efficacité de l'effort qui leur sera demandé.

Le règlement européen 1119(2021) précité reconnaît qu'il est indispensable que l'action de l'Union pour le climat et ses efforts pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050 s'appuient sur l'expertise scientifique et sur les meilleures données disponibles et à jour. Ce besoin de données objectives vaut aussi bien pour les connaissances relatives au changement climatique que pour définir des stratégies de décarbonation efficaces, car le manque de transparence en ce domaine mine la construction des politiques. Le « conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique » pourrait remplir cette mission.

Au niveau français, le dialogue correspondant peut s'appuyer sur la valeur de l'action carbone du rapport Quinet II et les évaluations de coûts à la tonne de carbone évitée menées actuellement sous l'égide de France-stratégie (Commission Criqui). L'explicitation d'une telle valeur de référence commune au niveau européen pour la tonne de carbone évitée contribuerait à la lisibilité des choix et stimulerait la recherche, par tout-un-chacun, des mesures ou des combinaisons d'instruments les plus efficaces.

### **Compétitivité**

23-La question de l'impact du paquet *Fit for 55* sur la compétitivité de l'Europe, notamment par rapport à ses échanges avec des partenaires commerciaux dont l'ambition climatique serait très inférieure, est une question importante, dont la résolution satisfaisante nécessite en fait une coopération multilatérale renforcée. Pour cela, l'Europe doit donc jouer un rôle très actif dans les négociations internationales,



pour que les deux principaux pays émetteurs -la Chine et les Etats-Unis- consolident leurs intentions d'atteindre la neutralité carbone, avec des engagements alignés avec cet objectif et crédibles à l'horizon 2030, sur la base de diagnostics objectifs des situations de départ et des contributions à l'effort.

Au-delà de la démonstration de son exemplarité, l'Europe pourrait aussi faire des propositions concrètes de coopération, au sens de l'article 6 de l'Accord de Paris<sup>11</sup>, avec les pays qui se doteraient de paquets similaires à son *Fit for 55*, notamment pour développer des coopérations en matière de tarification du carbone (« *capacity building* » mais aussi *linkage* éventuel des marchés de quotas, dont l'enjeu s'accroît avec le renforcement des politiques).

Quoique relevant de négociations distinctes, la cohérence de la démarche européenne, entre la définition de sa politique d'atténuation interne et son action internationale, et la visibilité de celle-ci, sont essentielles. Sinon l'argument d'exemplarité risque d'être balayé par l'objection que l'UE à 27 ne représente que 8,1% des émissions mondiales de CO<sub>2</sub> et est fortement exposée à la compétition internationale et au risque de « fuites de carbone » (*carbon leakage*), directement ou indirectement. Certes l'objectif -55% soit désormais fixé, mais l'adhésion à cet objectif et sa mise en œuvre dans les meilleures conditions restent encore à construire.

24-Des mesures défensives pour préserver l'industrie et autres secteurs sensibles de l'économie européenne par rapport à ce que l'on pourrait qualifier de quasi-*dumping* écologique sont incontournables, même si elles ne sont qu'un pis-aller par rapport à une coopération internationale renforcée.

En ce domaine, le dispositif actuel repose sur des règles spécifiques d'allocation des quotas pour les secteurs les plus soumis à la compétition « hors UE ». A ce titre, il reconnaît 54 secteurs concernés et *in fine* 80% du secteur industriel dans le champ SEQE soumis au risque de fuite de carbone, sur la base d'indicateurs combinant leur intensité directe et indirecte en émissions et leur exposition à la concurrence extra-européenne.

Ces secteurs bénéficient d'allocations gratuites au prorata de leur activité, sur la base de références correspondant aux intensités carbone du décile le plus performant des entreprises européennes de chaque secteur. Ce type de dispositif vise : à inciter ces secteurs exposés à améliorer leur *process* de production en les soumettant à la tarification du carbone ; tout en préservant, du fait du mécanisme d'allocation des permis, leur coût unitaire de production et donc leur compétitivité. Dès lors que le plafond global du marché est respecté, il ne met pas en cause l'ambition environnementale, au prix cependant d'une distorsion, car les usages de ces produits ne sont pas découragés comme il serait souhaitable.

A cet égard, le mécanisme d'ajustement aux frontières (CBAM) est potentiellement supérieur, en théorie. Associé à la suppression des quotas gratuits pour les secteurs qui y seront soumis, ce dernier permet, de plus, de bénéficier des recettes des enchères pour accompagner la transition.

---

<sup>11</sup> Son premier alinéa établit la possibilité de coopérations volontaires pour relever le niveau d'ambition de leurs mesures d'atténuation.

25- L'objectif du CBAM est d'écarter plus directement le risque de délocalisation d'industries fortement émettrices de gaz à effet de serre ou de transferts de production vers les pays ayant des politiques climatiques peu ambitieuses, dont les émissions risqueraient de se délocaliser pour contourner la tarification européenne du carbone<sup>12</sup>.

Un tel dispositif existe, par exemple, en Californie, pour l'électricité importée des Etats voisins. Depuis 2009, la France plaide en faveur de la mise en place d'un tel mécanisme au niveau européen, qui obligerait les importateurs à acquérir des quotas d'émission de CO<sub>2</sub>, en fonction des mêmes standards techniques que ceux déjà utilisés par la Commission européenne pour l'allocation initiale des quotas aux producteurs européens relevant de l'ETS.

Longtemps regardées avec suspicion par beaucoup d'économistes qui craignaient que leur objet réel soit protectionniste, les BCA soulèvent moins d'objections de principe aujourd'hui. Ainsi, l'appel des économistes américains pour une taxation du carbone (2019) affirmait que : « *To prevent carbon leakage and to protect U.S. competitiveness, a border carbon adjustment system should be established. This system would enhance the competitiveness of American firms that are more energy-efficient than their global competitors. It would also create an incentive for other nations to adopt similar carbon pricing* ».

Le transfert d'activités vers des pays plus laxistes qui est associé aux fuites de carbone ayant pour effet la persistance, voire l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, il est possible de justifier ce type d'instrument au titre des exceptions de l'article XX du GATT pour la protection de l'environnement, sous réserve cependant qu'il ne soit pas appliqué pour constituer un moyen de discrimination entre les pays où les mêmes conditions existent ou une restriction déguisée au commerce international. Par ailleurs, il ne faut pas négliger les menaces de rétorsion. Dans ces conditions, il importe de s'astreindre dès le départ à élaborer un projet parfaitement compatible avec les règles du commerce, et transparent pour toutes les parties susceptibles d'être affectées afin d'écarter les menaces de rétorsion.

26-La proposition de mettre en place un CBAM témoigne de l'importance que la Commission accorde aux enjeux de compétitivité. Cependant la mise en œuvre de ce nouvel instrument ne pourra qu'être progressive, une difficulté à résoudre étant la prise en compte des mesures de réduction des émissions prises chez nos partenaires commerciaux, quelle que soit leur nature (« prix implicite du carbone »). La compatibilité avec les règles de l'OMC nécessitera sans doute de préciser aussi l'utilisation de la recette pour éviter la requalification en tarif douanier. Dans ces conditions, il ne concernera qu'un nombre limité de secteurs dans un premier temps, laissant de plus transitoirement des risques de contournement.

En conséquence, la question du rythme de démantèlement du dispositif existant est délicate. En effet, selon que sont privilégiés l'orientation de la demande et l'accompagnement de la transition par les recettes des enchères, ou plutôt la préservation de la compétitivité européenne, les orientations (à quota global inchangé) peuvent diverger: accélération, comme le demandent les ONG; ou

---

<sup>12</sup> Cf. Bellora C. (2021), « Les fuites de carbone. Enjeux des régulations européennes », Point de repère CEDD n°6, à venir.

progressivité, pour répondre aux craintes des milieux économiques, qui soulignent l'exigence des benchmarks et la légitimité de ces allocations gratuites au regard des distorsions de concurrence potentielles, accrues potentiellement si la coopération climatique multilatérale tarde. Ceux-ci mettent en avant que la politique climatique européenne est fondée sur l'exemplarité et la conviction que la démonstration de sa capacité à mettre en œuvre des politiques efficaces et équitables permettra d'accélérer une coopération globale, mais qu'on ne peut ignorer qu'une action unilatérale ne peut résoudre un problème par nature global.

### **Pouvoir d'achat des ménages**

27- Si la mise en place d'un prix du carbone européen permet de lever les obstacles à la tarification des émissions du fait de concurrence intra-européenne, elle soulève en revanche strictement les mêmes problèmes que ceux rencontrés au niveau national (contribution climat-énergie en France, nouveau marché de quotas en Allemagne) s'agissant des impacts sur le pouvoir d'achat: pour corriger les effets régressifs de la tarification du carbone pour les ménages les plus vulnérables, précaires énergétiques et ménages modestes vivant en zone péri-urbaine ou rurale dépendants de l'automobile pour accéder au marché du travail, une part substantielle des revenus de la tarification doit être redistribuée forfaitairement aux ménages concernés.

En effet, outre la fragilité politique de la tarification du carbone tant que des dispositifs de couverture de la volatilité des prix de marché des produits fossiles ne sont pas en place, l'expérience des gilets jaunes a montré :

- la nécessité d'écarter toute suspicion que la tarification du carbone viserait à dégager des recettes budgétaires et non servir la transition climatique en orientant les comportements. En retenant la leçon, la communication de la Commission européenne sur Fit for 55 semble y avoir renoncé finalement, à l'encontre des conclusions du Conseil européen de juillet 2020, qui envisageait de l'utiliser pour rembourser le plan NextGenerationEU, et des projets concernant CBAM et FSC, qui évoquent encore cette perspective. Le paquet « ressources propres » qui sera présenté fin 2021 devra clarifier ce point.

- et celle de corriger les impacts indésirables de la tarification du carbone sur le pouvoir d'achat, en termes d'inégalités verticales mais aussi territoriales.

28- La création du Fond social pour le climat (FSC) s'inscrit explicitement dans la résolution de ces problèmes, puisqu'il vise: à soutenir les politiques des Etats-membres pour atténuer les conséquences sociales de la tarification du carbone sur la précarité énergétique, sur les usagers vulnérables des transports ainsi que sur les petites entreprises; et les inciter à y consacrer une part substantielle du revenu des enchères qui leur reviendra.

Mais il faut que les règles de fonctionnement du nouveau Fonds social pour le climat apportent les garanties nécessaires, dans des conditions transparentes et établies *ex ante*, permettant à tous de constater que les conditions d'une tarification juste et équitable sont en place. En particulier, s'agissant d'aider des ménages soumis à des contraintes fortes de liquidités, il importe que les éventuelles aides au revenu puissent être distribuées avant même l'application du prix. Si une recommandation du Conseil sur la manière de traiter les aspects sociaux de la transition écologique sera donc

bienvenue, celle-ci ne peut se substituer à la définition de règles simples reconnaissant que ces aides au revenu sont absolument nécessaires.

L'enjeu dépasse la négociation entre institutions européennes ou avec les Etats-membres. Il n'est rien moins que l'adhésion des citoyens à la mise en œuvre des objectifs de la loi européenne sur le climat.