



L'évolution du marché des crédits carbone au niveau européen

M. Henri Alfandari, rapporteur d'information

Conformément aux prévisions du protocole de Kyoto de 1997, l'Union européenne s'est dotée d'un **système d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE)**. Entré en vigueur en 2005, ce système fondé sur une directive de 2003 a pour objectif une diminution des émissions de gaz à effet de serre des secteurs industriels énergivores, des producteurs d'électricité et des compagnies aériennes. Jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements adoptés en 2023, cet instrument couvre près de 11 000 installations fixes et près de 45% des émissions de gaz à effet de serre de l'Union.

Dans les premières phases de son développement, le SEQE-UE conciliait les objectifs climatiques avec la nécessité de **protéger la compétitivité des entreprises** couvertes par ce mécanisme, par l'allocation généreuse de quotas gratuits limitant la réduction des émissions. La **réforme du marché carbone européen de 2023** déplace le curseur du côté de la **lutte contre le réchauffement climatique** en lien avec les objectifs de plus en plus ambitieux fixés dans le cadre du pacte vert pour l'Europe.

I – LE MARCHÉ CARBONE EUROPÉEN N'A JUSQU'À PRÉSENT PAS PERMIS DE DONNER UN PRIX AU CARBONE COMPATIBLE AVEC LES AMBITIONS CLIMATIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne a fait le choix de créer un marché des quotas carbone en 2005, avec pour **objectif initial une réduction de 8% des émissions de gaz à effet de serre de 2008 et 2012**. Le rapporteur relève que le **SEQE-UE n'est pas un marché naturel, mais repose sur un choix politique** : le marché carbone est artificiel dans la mesure où il résulte d'une initiative de la puissance publique, et non d'une offre et d'une demande naturelles des entreprises. La nécessité d'intervention fréquente sur ce marché pour moduler les prix de la tonne de carbone en lien avec les objectifs climatiques démontre le manque de robustesse du marché, qui nécessite une intervention politique et institutionnelle pour corriger ses lacunes.

L'Union européenne a adopté une **approche économique** en instaurant le SEQE-UE pour atteindre ses objectifs climatiques. Basé sur le **principe de plafonnement et d'échange**, ce système fixe un plafond total d'émissions autorisées pour certains secteurs sur une période donnée. Ce plafond est réparti en quotas attribués à chaque installation industrielle, déterminant la quantité maximale d'émissions de gaz à effet de serre autorisée. À la fin du cycle, chaque installation doit détenir des quotas carbone équivalents à ses émissions totales ou payer une pénalité par tonne excédentaire. Depuis 2013, le plafond des quotas diminue annuellement, encourageant les industries à réduire leurs émissions et à décarboner leurs processus de production. **L'idée fondamentale derrière le marché carbone est donc de créer des incitations économiques pour réduire les émissions, encourageant les exploitants à l'innovation et à la transition vers des technologies propres.**



Depuis sa création, le SEQE-UE a permis de générer plus de 152 milliards d'euros de recettes tirées de la mise aux enchères des quotas. En 2021, la France est le cinquième bénéficiaire des recettes, à hauteur d'environ 1,4 milliard d'euros.

Le marché carbone européen était **le système le plus abouti au niveau mondial**, permettant de quantifier précisément les quantités de gaz à effet de serre émises par unité de production. Il disposait d'un **cadre performant de surveillance**, financière notamment, et de **déclaration des émissions**. Le rapporteur souligne que les premières phases du SEQE-UE ont permis la diffusion au sein des entreprises d'une « culture du carbone », plus prégnante sur le territoire européen que dans les autres zones géographiques.

S'il a permis de comptabiliser les émissions de gaz à effet de serre, le SEQE-UE a néanmoins manqué son objectif principal de décarbonation de l'industrie, dont les émissions n'ont reculé que de 2,1%. D'une part, durant les premières phases, les **quantités de carbone mises sur le marché, gratuitement ou par un système d'enchères, étaient trop nombreuses pour que le prix de la tonne soit suffisamment incitatif** avec un coût du quota fixé par la loi de l'offre et de la demande, sans régulation par les prix. D'autre part, le rapport souligne que **les entreprises auraient sans doute fait la même transition sans l'existence du SEQE-UE**. Il est impossible d'imputer la baisse des émissions des secteurs couverts au seul marché carbone, notamment au regard du faible prix de la tonne. Sur la période 2005-2023, la réduction des émissions du secteur peut par ailleurs s'expliquer par d'autres facteurs que l'effort de décarbonation tels que la désindustrialisation, les délocalisations ou l'augmentation des gains de productivité.



Source : Institut Jacques Delors



II - LA RÉFORME DU MARCHÉ CARBONE MARQUÉ L'AMBITION CLIMATIQUE DE L'UNION MAIS RISQUE D'ÊTRE UN CHEVAL DE TROIE POUR LES ENTREPRISES EUROPÉENNES

Pour que le SEQE-UE puisse fonctionner et résoudre les problèmes mentionnés, le règlement européen de 2023 fait le choix de poursuivre la logique initiale, en durcissant les objectifs. **Le nouveau règlement prévoit une suppression progressive des quotas gratuits et une réduction du volume de quotas mis aux enchères, de façon à réduire les émissions de 62% des émissions de gaz à effet de serre des secteurs couverts d'ici à 2030 par rapport à 2005. L'objectif précédemment fixé était de 40%.**

La réforme du SEQE-UE de 2023 prévoit d'étendre le mécanisme à de nouveaux secteurs notamment aux **émissions du secteur du transport maritime**. Un nouveau système distinct d'échange de quotas d'émission applicable aux secteurs du bâtiment, au transport routier et à la petite industrie a été mis en place : le **SEQE-UE bis**. Ce système s'appliquera aux distributeurs qui fournissent des carburants aux secteurs du bâtiment et du transport routier. Les États membres doivent également mesurer, déclarer et vérifier les émissions des installations d'incinération des déchets municipaux à partir de 2024. Le **rapporteur** s'interroge toutefois sur **l'opportunité d'élargissement du SEQE-UE et sur la création d'un mécanisme bis**, alors même que le marché carbone n'a pas véritablement fait ses preuves quant à sa capacité à permettre aux entreprises européennes à d'atteindre leurs objectifs climatiques.

Pour ne pas pénaliser les entreprises européennes, en particulier l'industrie, la réforme du SEQE-UE s'accompagne de la mise en œuvre du **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**. Ce mécanisme, qui fonctionne en « miroir » du SEQE-UE, conditionne l'importation de certains produits industriels à l'achat de certificats correspondant à l'intensité en carbone du produit concerné. Le MACF évite ainsi de grever la **compétitivité des entreprises produisant sur le sol européen**, tout en étant un moyen pour l'Union européenne d'inciter ses partenaires commerciaux à adopter des normes environnementales ambitieuses. Le prix des certificats MACF reflètera le prix du SEQE-UE, puisqu'il sera indexé chaque jour sur le prix moyen des quotas vendus aux enchères. **Les secteurs soumis au MACF ont leur allocation gratuite progressivement réduite à partir de 2026, jusqu'à son extinction totale en 2034.**

En poursuivant la logique existante par le durcissement du SEQE-UE, **la réforme pose toutefois une série de problèmes potentiellement destructeurs pour l'industrie européenne**. Le premier problème tient à la **méthode de définition de la trajectoire de réduction des émissions**. Le seuil de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 62% d'ici à 2030 n'a pas été conçu sur la base de critères techniques ou industriels. L'objectif de lutte contre le changement climatique doit être une priorité des politiques publiques, mais la définition de cibles pour l'industrie doit tenir compte des contraintes techniques.



Le second problème est lié aux **potentiels dysfonctionnements du MACF**. La conception du mécanisme est en effet défailante, avant même son entrée en application, pour deux raisons. D'une part, le mécanisme **ne concerne pas les produits finis, ni les produits semi-finis**. Le MACF dégrade ainsi la compétitivité des secteurs dits « aval ». L'importation d'aluminium brut en Europe nécessitera par exemple d'acheter des certificats MACF, alors que l'importation de produits finis à base d'aluminium en sera exemptée, tels que les moteurs destinés aux véhicules électriques. Il existe un risque important de substitution de produits finis aux matériaux de base couverts par le mécanisme. Le **rapport** recommande donc d'étendre le plus rapidement possible le MACF aux produits finis, de façon à préserver la compétitivité des entreprises opérant sur le secteur aval de l'Union européenne.

D'autre part, le MACF tend à grever la **compétitivité européenne à l'export** en ne couvrant que les importations. Les secteurs couverts par le MACF ne bénéficient plus de quotas gratuits et voient leur compétitivité réduite à l'export du fait du renchérissement de leurs coûts de production. En revanche, la concurrence extra-européenne ne sera pas soumise à une tarification carbone équivalente pour les produits ne franchissant pas les frontières européennes. Le **rapport** recommande ainsi de prévoir un mécanisme de subvention à l'export, de manière à ne pas grever la compétitivité des produits européens dans les pays tiers. Il pourrait par exemple s'agir de **rendre le mécanisme bilatéral, avec un remboursement du montant payé pour les certificats MACF au moment du franchissement de la frontière pour l'exportation du produit de l'Union européenne vers un pays tiers**.

Les **modalités de mise en œuvre du MACF sont également décisives**. La question de la méthode de mesure des quotas carbone émis dans les pays tiers est centrale. Le risque est ainsi que des bureaux de certifications soient captifs d'un nombre limité de clients industriels dans les pays tiers, et délivrent des certificats de complaisance ne reflétant pas réellement le carbone émis. Le **rapport** préconise l'instauration d'une méthode harmonisée de mesure des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union européenne et dans les pays tiers, avec un opérateur indépendant pour garantir l'objectivité de la mesure. Au regard de la difficulté de produire rapidement des normes communes au niveau mondial, déterminer le prix et le nombre de certificats MACF à acheter lors de l'importation d'un bien pourrait se faire en fonction du mix énergétique du pays d'origine.

Pour l'ensemble de ces raisons, le **rapport** souligne qu'il est indispensable de **ménager une porte de sortie du SEQE-UE, si les effets indésirables pour l'industrie européenne venaient à se concrétiser**.