

...le rapport d'information **SUR LA RÉFORME DU MARCHÉ CARBONE EUROPÉEN ET DU MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES**

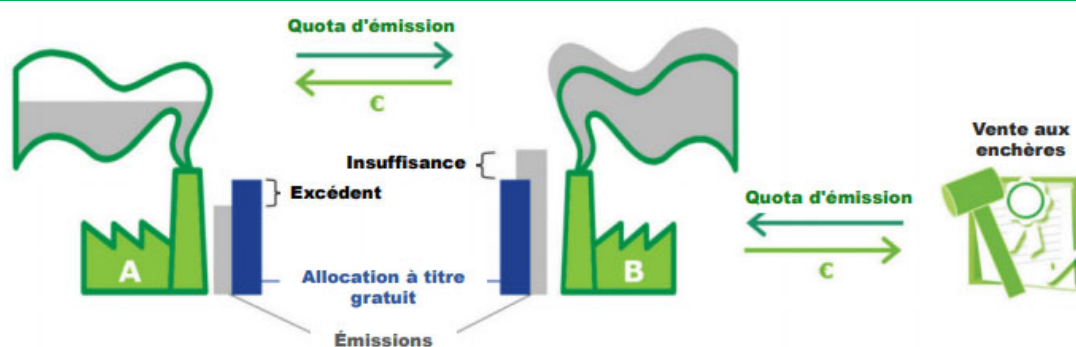
« RÉFORMER LE MARCHÉ CARBONE POUR BÂTIR UNE ÉCONOMIE EUROPÉENNE SOVERAINE, DURABLE ET JUSTE »

1. EN L'ÉTAT, UN MARCHÉ CARBONE EUROPÉEN EN DÉCALAGE AVEC L'AMBITION CLIMATIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

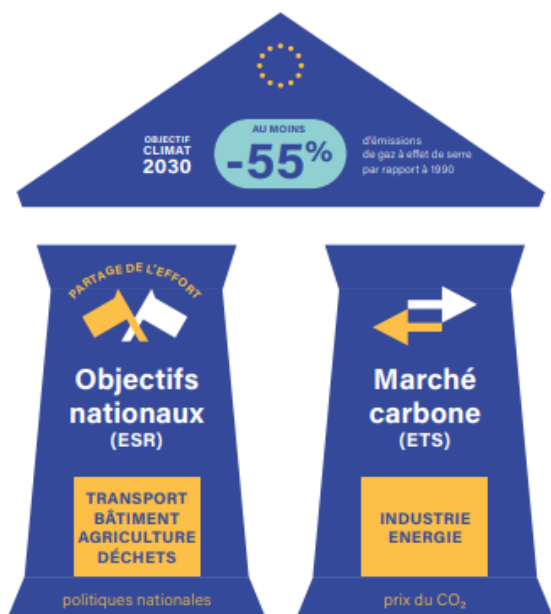
Le **système d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE)** est un pilier de la politique climatique européenne s'appuyant sur :

- un « **plafond** » d'émissions de gaz à effet de serre (GES), abaissé au fil du temps ;
- l'**allocation** de quotas correspondant à ce plafond aux entreprises des secteurs couverts, soit par une vente aux enchères par l'État, soit par une allocation gratuite ;
- la **possibilité pour les entreprises d'échanger ces quotas** sur un marché européen.

Le prix du CO₂ découle de la confrontation entre l'offre et la demande de quotas.



Source : Cour des comptes européenne



➔ **3 Secteurs couverts par le SEQE-UE** : énergie, industrie et transport aérien intra-européen.

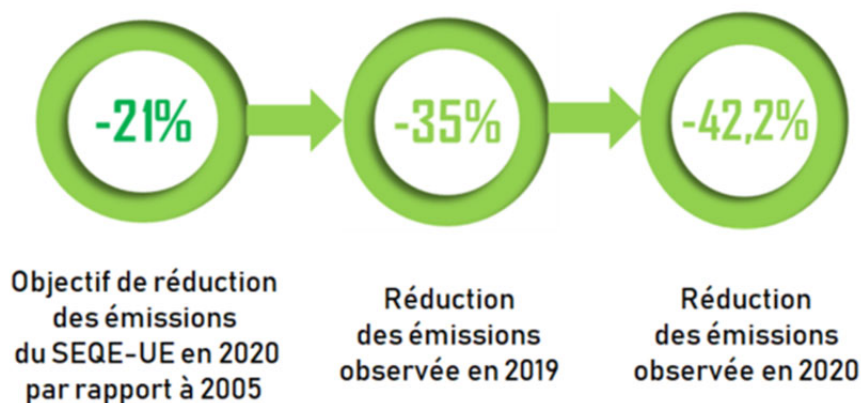
➔ Dans les **autres secteurs émetteurs** (transport, bâtiment, agriculture et déchets), les États membres sont tenus responsables de la réduction des émissions au titre du **règlement sur la répartition de l'effort (RRE)**.

Pour atteindre le nouvel objectif de réduction des GES de 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990, des objectifs distincts sont assignés aux secteurs relevant du SEQE-UE (- 61 % d'ici 2030 par rapport à 2005) et aux secteurs relevant du règlement RRE (- 40 % d'ici 2030 par rapport à 2005).

Source : Réseau action climat

A. UN SYSTÈME N'AYANT À CE JOUR CONTRIBUÉ QU'À LA MARGE À L'ATTEINTE DES OBJECTIFS CLIMATIQUES EUROPÉENS

Le SEQE-UE a **atteint les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre** assignés pour l'année 2020, par rapport à 2005.

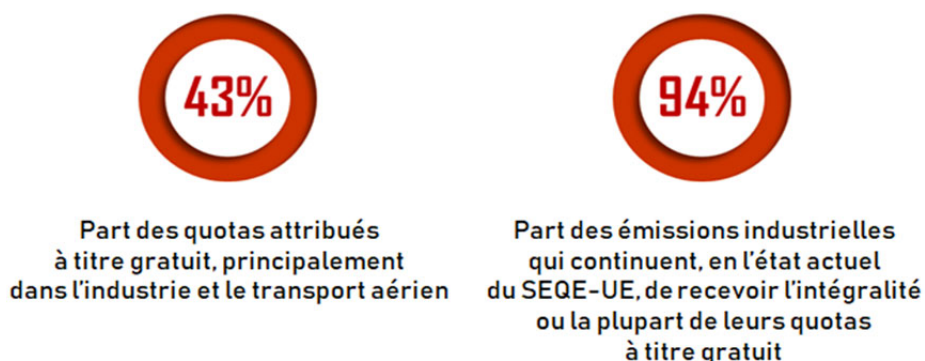


Toutefois, le SEQE-UE n'a joué qu'un rôle très modeste dans la réalisation effective de cet objectif : pendant une majeure partie de la dernière décennie, jusqu'en 2018, le prix de la tonne de CO₂ a été trop faible (< 10€) pour pouvoir enclencher la décarbonation de l'économie. D'autres outils, tels que la réglementation, ont à cet égard apporté une contribution déterminante.

B. EN L'ÉTAT, LE SYSTÈME NE PERMETTRAIT PAS D'ATTEINDRE LES NOUVEAUX OBJECTIFS CLIMATIQUES, NOTAMMENT EN RAISON DE LA DISTRIBUTION DE QUOTAS GRATUITS

Surtout, le **cadre actuel est manifestement insuffisant** pour atteindre le nouvel objectif européen de réduction de 55 % des émissions carbone d'ici 2030 par rapport à 1990. Le **maintien de quotas gratuits associés au SEQE-UE** – mis en place pour lutter contre les phénomènes de fuites de carbone dans l'industrie – constitue en particulier un **obstacle** évident à ce relèvement de l'ambition.

Les **fuites de carbone** correspondent à un phénomène par lequel une activité est déplacée en dehors de l'Union européenne pour échapper à une norme environnementale, soit du fait d'une délocalisation, soit du fait d'une perte de compétitivité vis-à-vis de concurrents étrangers.

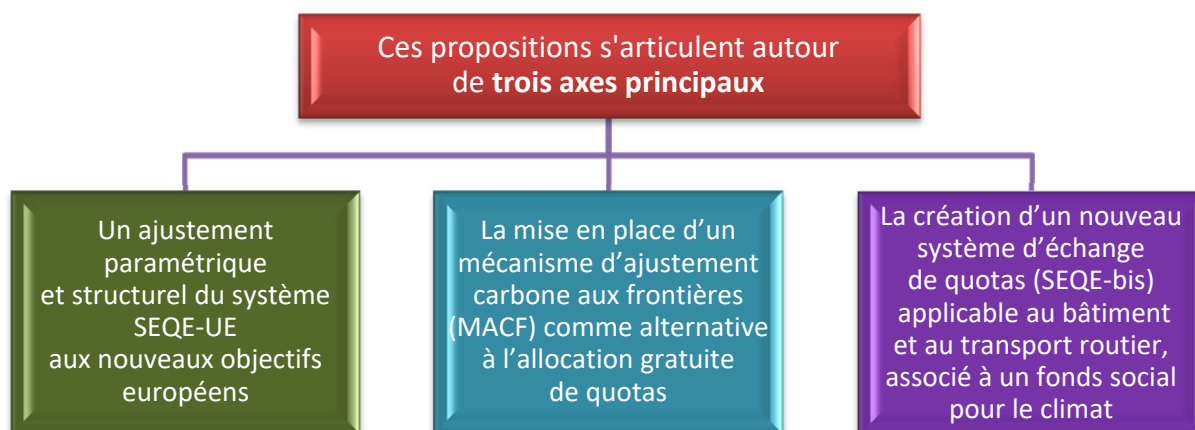


C. UNE RÉDUCTION TROP LIMITÉE DES ÉMISSIONS DES SECTEURS HORS SEQE-UE

Les **difficultés rencontrées par les autres secteurs** (principalement le bâtiment, le transport routier et le transport maritime) dans leurs efforts de décarbonation semblent **encore plus significatives**. À politiques publiques constantes, les émissions relevant du règlement RRE ne baisseraient que de 31 % d'ici 2030 par rapport à 2005, en décalage avec le nouvel objectif de - 40 %.

2. LE PROJET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : UNE MISE À JOUR DES RÈGLES DU SEQE-UE, COMPLÉTÉE PAR UN MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES ET L'INSTAURATION D'UN NOUVEAU SEQE POUR LES SECTEURS DU BÂTIMENT ET DU TRANSPORT ROUTIER

La réforme du marché carbone européen et le projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, proposés par la Commission européenne, visent à répondre à ces difficultés et s'intègrent dans un paquet plus large – « Ajustement à l'objectif 55 » – qui doit placer l'Union européenne sur la voie du nouvel objectif climatique du continent à horizon 2030.



3. LA POSITION DE LA COMMISSION : DES AVANCÉES NOTABLES, MAIS DES AMBITIONS À RELEVER ET DES INQUIÉTUDES LÉGITIMES AU SUJET DE LA CRÉATION DU SEQE-BIS

Le 15 mars 2022, la commission a adopté **14 recommandations** des rapporteurs.

A. RÉFORME DU SEQE-UE : UN INDISPENSABLE RENFORCEMENT DU SYSTÈME EUROPÉEN

La commission **accueille favorablement les grands axes du projet de réforme** du SEQE-UE, nécessaire à l'atteinte des objectifs climatiques de l'Union européenne.

Elle souhaite toutefois que le projet de la Commission européenne soit **complété d'un outil pour donner plus de visibilité aux acteurs économiques** sur l'évolution du prix du CO₂, par exemple par l'instauration d'un corridor de prix sur le SEQE-UE (**recommandation n° 1**). Ce complément apparaît particulièrement nécessaire dans le contexte géopolitique actuel de la guerre entre l'Ukraine et la Russie, marqué par une **envolée des prix de l'énergie**.

Si elle se félicite également des **propositions de réforme** associées aux **transports aériens et maritimes**, elle appelle à **renforcer l'ambition du texte à plusieurs égards**, en aboutissant à une régulation ambitieuse des émissions maritimes sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (**recommandation n° 2**), en permettant aux États membres de fixer des **prix planchers sur les billets d'avion** afin d'accélérer le **report modal vers le train** (**recommandation n° 3**), en étudiant l'effet conjugué des mesures du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » en matière de fuites de carbone dans le transport aérien (**recommandation n° 4**) et en **renforçant la régulation environnementale des trajets aériens internationaux** pour compléter le mécanisme **CORSIA** (**recommandation n° 5**).

Enfin, si la commission estime très positif que les recettes du SEQE-UE soient plus largement orientées vers le financement de la transition climatique, elle **appelle** à élaborer une **stratégie européenne globale de financement à la hauteur des besoins** (**recommandation n° 6**) et à adapter les règles du pacte de stabilité et de croissance (**recommandation n° 7**).

B. MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES : UN OUTIL PERTINENT DEVANT ÊTRE COMPLÉTÉ POUR ATTEINDRE SA CIBLE

La commission **souscrit à la proposition visant à instaurer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**, porté par la France, et particulièrement par le Sénat, depuis de nombreuses années. Elle forme le vœu que ce mécanisme contribue, dans les secteurs couverts, à **protéger de manière efficace les industries européennes** dans leurs efforts de décarbonation et **permette l'extinction progressive des quotas gratuits** au titre du SEQUE-UE, **sans induire de risques de fuites de carbone**.

La proposition de la Commission européenne pourrait toutefois être **complétée** pour mieux atteindre sa cible environnementale, industrielle et diplomatique, en avançant à **2030** au lieu de 2036 **l'extinction totale des quotas gratuits du SEQUE-UE (recommandation n° 8)**, en envisageant l'intégration de **produits de base supplémentaires et de certains produits finis** d'ici 2026 (**recommandations n° 10 et 11**) et en mobilisant **l'intégralité des recettes du MACF** pour accompagner les **pays les moins avancés** et les **pays voisins de l'Union européenne** affectés par la mise en place du mécanisme (**recommandation n° 12**).

C. CRÉATION DU SEQUE-BIS POUR LES SECTEURS DU BÂTIMENT ET DU TRANSPORT ROUTIER : FACE AUX INQUIÉTUDES LÉGITIMES, DES AJUSTEMENTS, DES GARANTIES ET DES COMPENSATIONS À PRÉVOIR

La **création d'un nouveau système d'échange des quotas d'émission** pour le bâtiment et le transport routier (SEQUE-bis) suscite de **légitimes inquiétudes** partagées par un **large panel d'instances entendues**, acteurs économiques comme organisations non gouvernementales.

- Crainte que le signal-prix **pénalise à court-terme les classes moyennes et populaires**, sans que les solutions bas-carbone ne puissent être mobilisées assez rapidement pour le contrebalancer ;
- **Incertitude sur le bénéfice environnemental du dispositif**, car le prix du CO₂ devrait atteindre des niveaux très élevés pour être réellement efficace dès 2026, date d'entrée en vigueur envisagée du SEQUE-bis, et espérer baisser significativement les émissions d'ici la fin de la décennie.

Mais une **opposition au SEQUE-bis ne devrait pas conduire à affaiblir l'ambition climatique du paquet** : la commission appelle donc à veiller à la **cohérence d'ensemble du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (recommandation n° 13)**.

Les rapporteurs appellent en tout état de cause à **prévoir des ajustements, garanties et compensations dans l'hypothèse où la proposition de création d'un SEQUE-bis viendrait à être mise en œuvre** : **exclusion des particuliers**, qui devra alors être **compensée** afin de maintenir le paquet à hauteur de l'objectif de 55 % ; instauration d'un **prix plafond** de la tonne de CO₂ **sur le SEQUE-bis** ; allocation de **moyens supplémentaires à l'accompagnement** des ménages les plus précaires (**recommandation n° 14**).

POUR EN SAVOIR +

- Le rapport : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-576-notice.html>
- La proposition de résolution européenne : <http://www.senat.fr/leg/ppr21-553.html>



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Guillaume Chevrollier
Rapporteur
Sénateur de la Mayenne
(Les Républicains)



Denise Saint-Pé
Rapporteuse
Sénateur des
Pyrénées-Atlantiques
(Union Centriste)

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

