

Concours interne

Epreuve d'admissibilité : Economie

Meilleure copie, note : 19

Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Ministère de la Transition
écologique et de la
cohésion des territoires
Direction générale de l'énergie et du climat
Bureau X

à Paris, le 23 août 2022

Note

à l'attention de

M. le directeur de cabinet

Objet : les réformes du marché du carbone européen

La ministre participera prochainement au Conseil « Environnement » de l'Union européenne (UE), avec pour ordre du jour les réformes du marché du carbone européen (système d'échange de quotas d'émission - SEQE) et les politiques d'accompagnement nécessaires à cette transition.

Ce thème revêt une importance capitale au regard des modifications d'ordre structurel imposés à la fois par les engagements internationaux des Etats membres, mais également par la nécessité d'adapter nos systèmes productifs aux défis de la transition climatique. La conjoncture actuelle, dominée par l'invasion russe de l'Ukraine, et la réponse de l'UE qui en découle accélèrent encore la nécessité à adapter l'appareil de production. Un des enjeux majeurs dans la réussite de ce changement réside dans la crédibilité des politiques publiques qui seront mises en œuvre, ainsi que leur acceptabilité au sein de la population.

Dans ce contexte, cette note s'attache à :

- Dresser un point de situation sur les outils déployés pour satisfaire aux engagements de l'UE en matière de trajectoire bas carbone, au devant desquels le SEQE (I).

- Proposer des pistes d'amélioration pour réformer ces outils tout en accompagnant les principaux acteurs de la transition (II).

* *
*

I – Au regard des engagements ambitieux des Etats membres de l'UE en matière de transition climatique, les outils déployés s'avèrent insuffisants et souffrent de carences qui grèvent leur efficacité

A) Les engagements des Etats membres en faveur de la transition se traduisent par la mise en œuvre d'une hétérogénéité d'outils

Au niveau international, la France et ses partenaires de l'UE se sont engagés dans une pluralité de processus et de traités avec pour objectif de réduire la quantité totale de gaz à effet de serre (GES) produite. Au-delà du Protocole de Kyoto de 1997, les accords de Paris de 2015 dessinent une trajectoire ambitieuse de réduction des quantités de CO₂ (carbone) induites non seulement par l'appareil productif, mais plus largement par la société dans son ensemble avec pour objectif un cantonnement à +1,5°C voire 2°C par rapport à 1990 ainsi que la neutralité carbone d'ici à 2050.

Dès lors, différents outils ont été déclinés pour satisfaire à ces objectifs et peuvent être distingués selon la typologie suivante :

- des subventions, à l'instar des aides aux entreprises ou aux ménages dans le cadre d'une politique publique de décarbonation des infrastructures
- l'outil fiscal, à l'aune de la taxe carbone sur les produits énergétiques issus de l'extraction fossile
- la réglementation, comme la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC). A noter que la SNBC, instaurée par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, est une programmation pluriannuelle visant à atteindre un niveau d'émission considéré comme incompressible d'environ 80 Mt CO₂ éq. Elle insiste sur les enjeux de décarbonation, d'efficacité énergétique et de captation du carbone produit. Il existe en outre un budget carbone décliné sur plusieurs années (aujourd'hui 2019-2023) par un scénario de référence que le Gouvernement est tenu de suivre.
- le marché de quotas, à l'instar du SEQUE, créé en 2005 afin d'imposer un plafond d'émissions aux secteurs très émetteurs de l'UE. Entrant dans sa 4^e phase de fonctionnement, son périmètre s'est progressivement étendu pour couvrir aujourd'hui 50% des émissions de GES de l'UE et des pays de l'Espace économique européen (EEE). Les revenus dégagés par le SEQUE sont collectés par les Etats membres qui s'engagent à en reverser 50% au profit de politiques publiques en faveur du climat et de l'énergie. Le prix actuel de la tonne de CO₂ échangée sur le SEQUE s'élève à environ 30€ (DG Trésor, 2020). A titre indicatif, seulement 6% des émissions de GES sont couvertes aux Etats-Unis, à un tarif moyen de 15\$/t CO₂ eq. et 9% en Chine, pour un tarif d'environ 5\$/t CO₂ eq.

Il en résulte une diminution des émissions de GES induites, selon que l'on se réfère aux engagements issus du Protocole de Kyoto :

	en million de t CO ₂	2017/1990 (%)	En t CO ₂ /habitant	2017/1990 (%)
Amérique du Nord	6232	-6,9	12,7	-21,1
UE dont France	3556 347	-19,4 -11	6,9 5,2	-24,8 -22,5
Chine	10877	353,8	7,8	271,6
Monde	37077	63,5	4,9	14,8

Source : INSEE

Il convient de noter que les indicateurs et résultats obtenus sont susceptibles de diverger en fonction des paramètres considérés (population cumulée, PIB cumulé, empreinte carbone ou inventaire national).

B) Les outils déployés semblent toutefois insuffisants et incomplets

S'agissant des subventions, le manque de suivi et de contrôle est susceptible de générer des effets d'aubaines, à l'aune du dispositif « Ma Prim Rénov' » en France pour la rénovation des bâtiments, ou encore les aides à l'achat d'un véhicule électrique.

Concernant les taxes, le conflit social des « Gilets Jaunes » en 2018 en France a été suscité par une augmentation progressive de la fiscalité appliquée sur les carburants essence et diesel. Bien qu'annoncé et ouvertement inscrite dans la stratégie du Gouvernement pour réduire les émissions de GES, ce dispositif a souffert d'un défaut d'accompagnement des publics les plus exposés et défavorisés. Les conséquences devront être tirées pour les outils futurs et justifient déjà la mise en place d'un fonds de transition juste (FTJ) dans le cadre du cadre financier pluriannuel – CFP – 2021-2027 de l'UE). En outre, il importe de souligner que les outils fiscaux ont tendance à amenuiser la compétitivité de l'appareil productif, ce qui doit être pris en compte dans la stratégie de la France à l'export pour réduire le déficit de sa balance commerciale.

Les règlementations souffrent elles aussi d'insuffisances dans la mesure où les trajectoires effectives en matière d'émission de CO₂ divergent des trajectoires prescrites, à l'instar du budget carbone 2015-2018, dépassé à hauteur de 65 Mt CO₂ eq. De surcroît, la SNBC qui couvre la même année a valu une condamnation du Gouvernement par le Conseil d'Etat en 2020 et un recours en manquement a été intenté par la Commission européenne contre la France devant la Cour de Justice de l'UE.

S'agissant des marchés de quotas, le SEQE s'est montré incomplet en ne couvrant ab initio que 40% seulement des secteurs émetteurs de GES. En effet, les secteurs du transport aérien et maritime, le bâtiment ou encore l'agriculture par exemple n'ont pas été exclus des trois premières phases de fonctionnement. En outre, sa crédibilité a été rapidement entamée avec une diminution substantielle du prix de la tonne de CO₂ échangée : institué à 30€ la tonne (2008), le prix a chuté à 5€ en 2010, pour des raisons conjoncturelles, avant de s'établir à 25€ la tonne en 2017. L'influence des chocs exogènes est en effet notable puisque le prix a ponctuellement chuté de nouveau à 16€ la tonne lors de la crise sanitaire due à la Covid-19.

L'ensemble des engagements de la France et de l'UE en faveur de la transition climatique exerce de surcroît des effets inflationnistes qui pèse sur les ménages, au premier rang desquels les ménages les plus défavorisés, dont l'élasticité prix à la consommation de produits énergétique s'établie à 0,3 à court terme, 0,5 à long terme (Cour des comptes, 2022). De plus la part du revenu du premier décile accordé à la consommation est supérieure à celles des déciles suivant (loi d'Engel – CAE, 2022)

Afin de respecter les objectifs de l'Accord de Paris de 2015, il conviendrait de réduire de 8% par an les émissions de GES, ce qui n'a pu se produire qu'une seule fois à l'occasion de la crise sanitaire en 2020 et les confinements induits. L'impact sur le PIB a été significatif puisque l'indicateur a accusé une diminution de 35%, avec comme effet de second tour un accroissement de la pauvreté et une dégradation du niveau de vie des ménages.

II – Alors que la Commission européenne cherche à ajuster ses outils pour atteindre ses ambitions en 2050, plusieurs mesures peuvent permettre d'accroître la pertinence des dispositifs tout en favorisant une meilleure acceptabilité auprès des populations

A) Avec le pacte vert pour le climat (« EU Green Deal »), la Commission entend réformer en profondeur les outils existants pour atteindre les objectifs fixés pour 2050

1) Le paquet législatif proposé par la Commission européenne répond à l'ambition de réformer les outils pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050

En juillet 2021, la Commission européenne, dont la compétence d'initiative législative est reconnue par le traité sur le fonctionnement de l'UE – TFUE – et le traité sur l'UE – TUE), a présenté un paquet législatif constitué de 12 propositions de lois avec pour ambition de couvrir l'ensemble des secteurs producteurs de GES. Il comprend par exemple :

- l'instauration d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), ayant pour vocation de monter en puissance entre 2026 et 2036, en visant les secteurs les plus polluants (acier, électricité, aluminium). Il permettra de renchérir les importations des pays tiers aux normes moins strictes que celles en vigueur sur le marché intérieur.
- la fin des véhicules légers à moteur thermique d'ici 2035
- l'instauration d'une taxe minimale sur le kérosène aérien
- la mise en place d'un objectif de 40% d'énergies renouvelables (EnR) d'ici 2050 (à noter que cette part est passée à 44% en 2040 avec le programme RePowerEU actuellement en discussion)
- le développement d'énergies décarbonnées telles que l'hydrogène vert.

2) Le paquet législatif comprend également une réforme en profondeur du SEQE, suivant des orientations que la France pourrait opportunément soutenir

Le renforcement du SEQE constitue une partie substantielle du pacte vert européen. En effet, la Commission européenne propose d'y inclure des secteurs jusqu'alors demeurés non pris en compte, à l'instar du secteur maritime, et de mettre le marché sous tension dès 2023, par une réduction progressive du nombre de quotas gratuits et de permis à polluer. L'ambition est de faire croître le prix de la tonne de CO₂, aujourd'hui à 50€.

Cette stratégie s'inscrit dans la continuité de la réponse apportée par la Commission européenne quand les prix sur le SEQE s'étaient réduits en 2010 (report des enchères ; mise en place d'une réserve de stabilité de marché). Elle s'accompagne d'une mise en œuvre d'un second marché de CO₂ (SEQE2), qui couvrira quant à lui le secteur du bâtiment ainsi que du transport routier. Son entrée en vigueur est proposée pour 2026. Pour atténuer l'effet induit sur les consommateurs, la Commission européenne propose un fonds social pour le climat doté de 72 Mds € sur la période couverte par le CFP 2021-2027.

Le Gouvernement pourrait se montrer favorable à l'accélération de l'augmentation des prix de la tonne de CO₂ échangée sur le SEQE, mais devra se montrer particulièrement vigilant quant à la mise en œuvre du SEQE2 et son impact sur les consommateurs.

Proposition 1 : parachever la réforme du SEQE par un plan ambitieux articulé en 3 axes : hausse des prix de la tonne de CO₂, mise en place d'une instance de régulation des émissions de quotas, accompagnement des ménages les plus exposés

Objectif: - L'accroissement des prix de la tonne de CO₂ doit être accélérée pour progressivement atteindre une moyenne de 80€/t CO₂ eq. (chiffre estimé par l'OCDE pour permettre de remplir les objectifs de la COP 21.

- Une banque centrale du climat (Rapport Tirole Blanchard, 2021) pourrait être responsable de l'émission des quotas sur le marché et de la régulation de ce dernier. Son indépendance serait un atout pour en maximiser l'efficacité et la pertinence.

- Un accompagnement des ménages les plus défavorisés demeure indispensable pour garantir l'acceptation du dispositif globale et en favoriser la pérennité.

Acteur: SGAE, RP français au CUE, SG du ministère, une concertation est à prévoir avec les OS représentatives ainsi qu'avec le Conseil national de la transition écologique. Un suivi ainsi qu'une évaluation pourront être effectués par la Cour des Comptes de l'UE (art. 268 du TFUE).

Freins à anticiper: des résistances de la part des partenaires européens de la France, à l'instar de l'Allemagne sont à prévoir et devront faire l'objet de négociations en comité des représentants permanents (COREPER).

Délais: 6 mois pour mener les négociations

B) Une action soutenue en faveur de l'adaptation du tissu productif et des compétences est à entreprendre rapidement

1) Il importe d'accroître l'attractivité du marché communautaire

Une adaptation des entreprises françaises constitue non seulement un enjeu d'importance pour remplir les objectifs fixés pour 2050, mais permet aussi l'exploitation d'un gisement de compétitivité et de croissance. Dès lors, l'environnement en vigueur sur le marché intérieur doit être rendu plus attractif.

Proposition 2: Appuyer les réformes en faveur d'une politique industrielle mieux coordonnée au niveau européen

objectif: Au travers des récent texte adopté, à l'aune de l'acte délégué de la commission européenne portant sur la taxonomie dite « verte » (c'est-à-dire recensant les activités et secteurs décarbonés), ou encore le parachèvement des outils en faveur d'une politique industrielle coordonnée au niveau européen, il sera possible pour les entreprises nationales, comme européenne de tirer profit d'une compétitivité accrue par rapport aux secteurs les plus émetteurs de GES. Le cadre stratégique commun en matière de recherche et d'innovation (art. 179 TFUE) doit permettre d'aboutir à une plus grande coopération entre Etats membres pour proposer des innovations de rupture en faveur d'un plus grande productivité des entreprises, avec une meilleure efficacité énergétique (hydrogène vert par exemple).

Acteur: SGAE et RPFR pour coordination et négociation avec les partenaires européens, Conseil européen pour l'innovation (CEI), SG du ministère pour validation

Véhicule: programme Horizon Europe (85 Mds € pour le CFP 2021-2027), PIIEC, aides d'Etat autorisées par la Commission européenne dans le cadre d'investissement et dont la fin est prévue d'ici fin 2022.

Délais: 6 mois à 1 an pour l'activation de l'ensemble des leviers

Proposition 3: Faire du CEI un acteur similaire à la Barda des Etats-Unis

objectif: doté de seulement 10 Mds pour le CFP en vigueur, le CEI doit impérativement gagner en moyens financiers afin d'être la source d'innovations de rupture en faveur du climat et de l'adaptation du tissu productif de l'UE. Dès lors, l'UE serait en mesure de satisfaire à ses ambitions et se positionner comme un acteur essentiel de l'innovation verte.

acteur: SGAE et RPFR, Commission européenne pour proposition de texte

délais: 3 mois pour les négociations

Proposition 4 : Favoriser l'émergence d'un environnement financier favorable aux entreprises faisant le choix de la transition climatique.

objectif : Conformément aux déclarations de la banque centrale européenne en faveur du climat, il s'agit d'appuyer les négociations et la promotion des outils propres à faire émerger une finance verte. Si les initiatives telles que le NGFS (network for greening financial system), dont la Banque de France assure le secrétariat général, sont de nature à favoriser cette dynamique, les critères relatifs à la finance durable demeurent encore flous, à l'instar des articles 8 et 9 du CSDR (corporate sustainable disclosure regulation), dont le classement des activités est à la diligence de l'entreprise. D'avantage de l'IFRS, l'EFRAG doit mettre en avant ses critères. L'Union bancaire et l'Union des marchés des capitaux doivent également être approfondies.

Acteurs : EFRAG (european financial reporting advisory group), SGAE, RPFR, Commission européenne, Banque de France, Ministère de l'économie et des finances, Autorité des marchés européens, Autorité des banques européennes pour la production d'indicateurs fiables

Délais : 6 mois à 1 an pour rassembler les parties prenantes et engager les négociations

Proposition 6 : établir un plan de communication à l'endroit des entreprises

objectif : au regard des modifications proposées ci-dessus, il importe que les entreprises s'approprient ces modulations et saisissent les leviers de croissance. Dès lors un plan de communication semble le moyen le plus approprié pour accompagner ces changements.

Acteurs : au niveau européen, DGCOMP, DG au marché intérieur
au niveau national, SGAE, DGE du ministère de l'économie, réseau des chambres de commerce et d'industrie, sous-préfet à l'investissement dans les territoires

Vecteurs : réseaux sociaux, campagnes d'affichage et infographie

Délais : 1 à 2 mois pour façonner les chartes graphiques, le texte, et mobiliser l'ensemble du réseau.

2) Il est également nécessaire d'accompagner ces réformes par un soutien renouvelé aux travailleurs ainsi qu'aux ménages les plus exposés

Proposition 7 : une adaptation en termes de compétences est nécessaire pour favoriser l'adaptation de la main d'œuvre aux besoins des entreprises

objectif : pour assurer un appariement effectif entre offre et demande de travail, il importe d'accompagner la montée en compétence des travailleurs en faveur des techniques recherchées dans les secteurs acteurs de la transition climatique (Mortensen). Dès lors, une orientation des crédits disponibles sur les comptes personnels de formations pourraient être davantage dépensés au profit de formation d'avenir*. Il importe donc d'engager un travail de revue des besoins et de concertation avec les principales parties prenantes.

Acteurs : Ministère de l'économie, DGE, DREETS, OS des Branches, Caisse des Dépôts

Délais : 3 à 6 mois pour les négociations

* rendues moins onéreuses parce que subventionnées.

Proposition 8 : Flécher les recettes issues de la taxation du carbone au profit d'une politique de soutien des ménages les plus défavorisés

objectifs : Garantir un niveau de vie sinon maintenu, du moins suffisant pour favoriser l'acceptation des ménages les plus vulnérables. Le ministre de l'économie s'est déjà dit favorable à ce type de mesure.

acteurs : ministère de l'économie, parlementaire pour rendre possible une éventuelle modulations des principes budgétaires.

résistances : Une telle modulation va à l'encontre du principe d'universalité des recettes

délais : 6 mois à 1 an pour voter le changement en loi de finances.

Proposition 9 : Accompagner les réformes sur le plan international en appuyant les PED.

objectif : Favoriser l'acceptation de la politique de l'UE en faveur du climat et les réformes qu'elle nécessite en soutenant financièrement les populations et secteurs frappés afin d'accompagner leur évolution au profit d'un modèle plus vert.

acteurs : Club de Paris en cas de négociation de dette, Commission européenne, SGAE, RPFR

vecteur : Cadre Commun, instrument d'aide au développement de l'UE

délais : 6 mois à 1 an le temps des négociations.