

Paris et Wiesbaden, 16 juillet 2019

UN PRIX UNIQUE DU CARBONE POUR LE MARCHÉ UNIQUE

Communiqué commun du Conseil d'analyse économique (CAE) et du Conseil allemand des experts économiques (GCEE)

Dans de nombreux pays européens, la politique climatique figure au premier rang des priorités. Son urgence est attestée par le non-respect anticipé des objectifs nationaux de réduction des émissions de CO₂ découlant de l'accord européen de partage de l'effort. Le Conseil français d'analyse économique⁽¹⁾ et le Conseil allemand des experts économiques⁽²⁾ ont publié des rapports indépendants sur les politiques économiques nécessaires pour faire face au changement climatique, soulignant qu'un prix uniforme pour le CO₂ est indispensable pour réduire les émissions à un coût acceptable.

Nous publions ce communiqué commun pour souligner le potentiel d'une initiative franco-allemande en matière de politique climatique et la nécessité d'une coopération européenne dans ce domaine. Les deux conseils soutiennent la mise en place d'un prix uniforme sur les émissions de CO₂. Les gouvernements devraient redoubler d'efforts pour expliquer au public les circonstances et les options de réduction des émissions de CO₂ et, étudier en particulier comment renforcer la stratégie de tarification du carbone en restituant les recettes de la taxe carbone aux ménages et aux entreprises. Les deux conseils se mobiliseront également sur le sujet.

La question de l'acceptabilité politique est cruciale pour la conception d'un système de tarification du carbone efficace, comme l'illustre le mouvement des gilets jaunes en France. Alors qu'une tarification du carbone économiquement efficace nécessite un prix du CO₂ uniforme, qui englobe tous les secteurs d'activité et tous les pays, la forme précise de redistribution des recettes d'une taxe carbone (aux ménages et aux entreprises) relève des politiques nationales.

Un prix du carbone unique dans tous les États membres de l'UE et dans tous les secteurs

Un prix uniforme pour le CO₂ permet d'atteindre l'objectif de réduction des émissions au moindre coût et laisse aux acteurs économiques le choix de la mise en œuvre et du domaine de la réduction des émissions. Idéalement, ce signal prix s'applique dans tous les secteurs d'activité et dans autant de pays que possible. En raison de la nature intrinsèquement mondiale de la politique climatique, il est préférable de prendre des mesures au niveau international

(1) « Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe », Dominique Bureau, Fanny Henriët et Katheline Schubert, *Note du CAE*, n° 50, mars 2019.

(2) *Setting Out for a New Climate Policy*, Rapport spécial du Conseil allemand des experts économiques, juillet 2019.

Pourtant, même s'il ne s'appliquait qu'aux États membres de l'UE, un prix du carbone unique au sein de l'UE serait plus efficace pour atteindre les objectifs fixés dans l'accord de Paris qu'un ensemble de différentes mesures nationales. Du fait de la libre circulation des biens et des services au sein du marché unique, un prix unique du carbone permettrait également d'éviter les fuites de carbone et les distorsions de concurrence au sein de l'UE. Si cela s'avérait nécessaire pour parvenir à un accord, une redistribution des fonds entre les pays pourrait faire partie des efforts partagés afin d'étendre le prix du carbone à tous les États membres.

Le choix naturel pour mettre en œuvre ce prix uniforme pour le CO₂ serait d'étendre le système européen d'échange de quotas d'émission (EU-ETS) à d'autres secteurs. Nous encourageons la Commission européenne et les États membres à prendre cette voie, notamment parce qu'un traitement homogène des émissions de CO₂ serait un élément important de l'achèvement du marché unique européen. Si un tel accord comprenant tous les États membres ne peut être conclu à court terme, un groupe de pays soutenu par la France et l'Allemagne devrait aller de l'avant en étendant le système des ETS aux secteurs non couverts pour ouvrir la voie à une approche globale à terme.

Une telle extension du système des ETS pourrait toutefois ne pas être possible à court terme dans la mesure où elle réclame des changements juridiques et un accord politique. Le cas échéant, le groupe des États membres devrait mettre en œuvre, à titre transitoire, un système distinct de tarification du CO₂ pour les secteurs non couverts par les ETS : soit en établissant un système d'échange spécifique pour les secteurs non couverts par le système d'échange actuel, soit en instaurant une taxe sur le carbone. Indépendamment de la conception concrète du système de tarification, le prix fixé dans le cadre d'un système d'échange de quotas d'émission ou d'une taxe devrait refléter de manière adéquate la réduction prévue des émissions et fournir un signal fiable pour les décisions d'investissement privé.

La mise en œuvre d'un tel prix uniforme du carbone aura nécessairement des impacts redistributifs entre les États membres et au sein de ceux-ci. Les premiers doivent être traités au niveau européen. Plus précisément, l'attribution initiale de certificats pourrait favoriser les pays plus pauvres et historiquement plus intensifs en carbone pour faciliter leur transition. En outre, les fonds régionaux et structurels de l'UE pourraient apporter un soutien supplémentaire aux investissements à faibles émissions.

C'est au niveau national que l'on peut le mieux s'attaquer aux impacts redistributifs au sein des pays. Nous suggérons de restituer aux ménages et aux entreprises une part significative des recettes nationales collectées grâce à la tarification du carbone afin d'accroître l'acceptation du public et de limiter les effets de pertes de pouvoir d'achat, tout en préservant les incitations aux changements de comportement. En ce qui concerne les critères de redistribution aux ménages, la situation géographique ainsi que le niveau de revenu sont deux paramètres que les États membres pourraient prendre en compte.

Mise en commun des ressources pour la recherche et le développement

La tarification du carbone est une composante indispensable de toute stratégie de réduction des émissions. D'autres instruments, telles que la réglementation et l'investissement public dans la transition environnementale, peuvent être importants pour compléter le signal-prix. Les incitations générées par le prix du CO₂ seront amplifiées, par exemple, par des investissements publics et des réglementations visant à lever les contraintes financières ou corriger les biais cognitifs des acteurs économiques, qui pourraient les empêcher d'ajuster leur comportement même en présence d'une tarification élevée du carbone. Dans certains cas, comme, par exemple, les bornes de recharge pour véhicules électriques, des investissements publics pourraient être nécessaires pour fournir l'infrastructure et réaliser des économies d'échelle.

En outre, le développement des activités d'innovation et l'accélération du rythme des changements technologiques seront nécessaires pour réduire sensiblement le coût des équipements et des investissements à faibles émissions. La tarification du carbone stimule déjà l'investissement vert et l'innovation. La recherche et

l'innovation devraient être également stimulées par divers moyens pour réduire le coût des technologies à faible émission de carbone, car les décisions d'investissement des acteurs privés sont au cœur de la transition écologique.

Il semble judicieux de placer le financement de la recherche fondamentale, qui a d'importantes retombées, au niveau supranational, car les efforts privés ont tendance à générer d'importants bénéfices sociaux qui seraient sous-financés en l'absence d'un financement public suffisant. La France et l'Allemagne (éventuellement avec d'autres États membres de l'UE) pourraient mettre en commun leurs ressources dans ce domaine pour réaliser des économies d'échelle.

Le financement de la recherche appliquée est une question plus complexe, car l'investissement privé dans le processus de découverte a aussi tendance à produire des rendements privés élevés. Ainsi, tout financement ciblé de la recherche appliquée devrait être effectué à titre temporaire, dans le cadre d'un processus concurrentiel transparent, et être ouvert vis-à-vis de technologies spécifiques. Il devrait également faire l'objet d'une évaluation économique *ex post* approfondie comparant son coût au poids de CO₂ qu'il contribue à éviter.

Jouer le rôle de fer de lance en vue d'un prix mondial du carbone

La France et l'Allemagne ne sont responsables qu'à elles deux de 3,2 % des émissions mondiales de CO₂ en 2016, et même l'UE ne représente que 10,5 %. Ainsi, même une économie européenne totalement décarbonée ne suffirait pas à ralentir sensiblement le changement climatique. Les engagements nationaux soumis jusqu'à présent par ses signataires sont également insuffisants pour atteindre les objectifs climatiques convenus dans l'accord de Paris. La France et l'Allemagne devraient donc jouer le rôle de fer de lance d'efforts internationaux accrus en faveur d'une tarification du carbone – idéalement un prix uniforme du carbone – qui soit appliquée au niveau mondial, ou du moins au sein d'une coalition internationale aussi large que possible.

La stratégie de mise en œuvre de ce prix (par exemple par le biais d'une taxe carbone ou d'un système d'échange de quotas d'émission) pourrait être choisie par chaque région individuellement. Ensuite, les différents systèmes de tarification pourraient être liés au système communautaire d'échange de quotas d'émission. Afin d'éviter les fuites de carbone et d'inciter d'autres pays à adhérer à la coalition, un certain nombre de propositions ont été faites consistant en l'adoption de mesures commerciales à la frontière. Il s'agit notamment de taxes à l'importation sur la teneur en CO₂ de tous les biens importés de pays qui ne pratiquent pas la tarification du carbone (taxe d'ajustement aux frontières), d'un droit de douane uniforme contre les pays qui ne partagent pas les objectifs ambitieux de réduction des émissions adoptés par un groupe de pays (clubs climatiques) et d'engagements environnementaux dans les accords commerciaux. Elles pourraient également s'inscrire dans le cadre des ETS de l'UE, en obligeant les États membres à acheter des quotas de carbone pour les biens importés. Ces propositions doivent être analysées et discutées en détail. Il sera particulièrement important d'éviter que de telles mesures ne soient utilisées comme des mesures protectionnistes.

En raison de l'accent mis sur le rapport coût-efficacité, un prix uniforme du carbone pourrait d'abord conduire à une réduction principale des émissions de CO₂ dans les pays les plus pauvres, qui ont tendance à avoir les coûts de réduction les plus bas. Contrairement aux préoccupations politiques souvent exprimées, cela ne signifie pas pour autant que ces pays devraient supporter l'essentiel des coûts : avec une allocation initiale appropriée de certificats dans le cadre d'un système d'échange ou avec un système de transferts, les pays développés pourraient soutenir la transition écologique des pays les plus pauvres.

Ceci pourrait soutenir les pays qui dépendent actuellement fortement des combustibles fossiles. Plus précisément, un fonds international pour le climat pourrait favoriser l'investissement dans l'équipement et la technologie à faibles émissions. L'accès à ce fonds devrait être subordonné à la mise en place par le pays d'un système de tarification du carbone comparable à celui de la coalition des pays. En outre, une tarification comparable du carbone devrait jouer un rôle important dans les négociations des futurs accords commerciaux. Il existe ainsi un large éventail de mesures centrées sur la tarification du carbone que la France et l'Allemagne pourraient promouvoir ensemble en faveur d'une politique climatique internationale plus efficace.