cep Centre de Politique Européenne PARIS

Les **Briefings France-Allemagne** du cep

N° 14 | 2021

UN MARCHÉ DU CARBONE POUR LE TRANSPORT MARITIME

CRITIQUE DES PROJETS D'ACTION UNILATÉRALE DE L'UE

CONTEXTE

► Le transport maritime est le seul secteur pour lequel l'UE ne s'est pas encore engagée à réduire les émissions de carbone (CO_2). Compte tenu de la **nature internationale du secteur**, la Commission européenne considère qu'une action internationale dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI) est l'approche la plus efficace, mais elle estime que des mesures au niveau de l'UE sont nécessaires en raison de la lenteur des progrès réalisés au sein de l'OMI.

► La Commission européenne a l'intention d'élaborer une **proposition législative d'ici le milieu de l'année 2021** pour étendre le système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SEQE-UE) au transport maritime, ce que le Parlement européen a également proposé. Le secteur du transport maritime, quant à lui, souhaite une taxe mondiale sur le carbone et rejette des mesures unilatérales de réduction des émissions de CO_2 prises par l'UE, en particulier l'échange de quotas d'émission.

► Les systèmes d'échange de quotas d'émission (marchés du carbone) fonctionnent selon le principe du plafonnement (« cap & trade ») et les options les plus rentables pour éviter les émissions de CO_2 sont déterminées par le marché. Ainsi, **les émissions seront réduites de manière efficace – par la réduction du plafond – et efficiente – par l'échange de quotas,** ce qui en fait la meilleure mesure de politique climatique de réduction du CO_2. Le marché du carbone fonctionne indépendamment de la manière dont les recettes qu'il génère sont utilisées, car les décisions des entreprises sont influencées par un **signal-prix**.

LES ENJEUX LIÉS À UN MARCHÉ CARBONE DE L'UE POUR LE TRANSPORT MARITIME

La portée géographique : le premier enjeu est celui du choix des routes maritimes couvertes par le marché du carbone. La nature du transport maritime exige une **approche internationale pour réduire les émissions de CO_2**. Néanmoins, la Commission européenne et le Parlement européen cherchent à **inclure unilatéralement le transport maritime dans le SEQE-UE**, avant même que les « mesures fondées sur le marché » pour la réduction du CO_2 envisagées par l'OMI pour la période 2023-2030 ne soient introduites.

► La Commission européenne envisage de **distinguer le commerce intra-UE du commerce extra-UE** : 100 % des émissions de CO_2 du transport maritime intra-UE seraient couvertes contre 50 % des émissions extra-UE. Le Parlement européen, quant à lui, veut introduire une exigence de quotas pour 100 % des émissions de CO_2 du transport maritime, qu'il soit intra- ou extra-UE.

► L'inclusion unilatérale du transport maritime extra-UE dans un marché carbone de l'UE risque considérablement de créer des **litiges internationaux**, ce qu'a démontré la tentative infructueuse de l'UE d'inclure unilatéralement l'aviation internationale dans le SEQE-UE en 2012. L'UE promeut une réduction effective des émissions de CO_2 au niveau international, par l'introduction dans le cadre de l'OMI de « mesures fondées sur le marché » envisagées pour la période 2023-2030. La Commission veut en outre faire pression sur les pays tiers en incluant unilatéralement le transport maritime extra-UE dans un marché carbone. Les perspectives de cette stratégie sont pour le moins douteuses. **Une approche unilatérale de l'UE pour le transport maritime international pourrait avoir un effet contre-productif sur les négociations climatiques qui se déroulent dans le cadre de l'OMI**.

► L'introduction unilatérale par l'UE d'un marché du carbone pour le transport maritime international entraîne également un **risque élevé d'actions d'évitement pour éviter les coûts des quotas** – en raison de sa portée géographique nécessairement limitée – et de **distorsions de la concurrence**, ce qui peut avoir pour effet d'augmenter les émissions globales de CO_2 dans le transport maritime international (**fuite de carbone**). L'UE devrait donc examiner attentivement s'il est vraiment opportun d'agir unilatéralement, même en limitant la portée géographique d'un marché du carbone au transport maritime intra-UE.

Le choix de l'approche : Le deuxième enjeu est celui de déterminer quelles entreprises seront soumises à l'obligation de détenir des quotas d'émission de CO_2, entre les distributeurs de carburant (marché en amont) et les compagnies maritimes (marché en aval).

► Un **marché du carbone en amont** peut limiter le nombre de parties prenantes tenues de détenir des quotas, ce qui permet de maintenir les coûts de transaction et d'administration à un faible niveau. Toutefois, l'incitation à réduire la consommation de carburant et donc les émissions de CO_2 **serait indirecte**, avec également un risque de « tourisme à la pompe » qui entraverait la réduction des émissions de CO_2 et nuirait à l'industrie européenne des carburants.

► L'UE devrait plutôt utiliser **l'approche en aval, incitant directement les utilisateurs finaux** – les compagnies maritimes, responsables de l'exploitation du navire – à prendre des mesures pour réduire leurs émissions de CO_2. Cette approche est pertinente car l'OMI et l'UE disposent des données nécessaires au calcul de la consommation de carburant, et donc des émissions de CO_2, pour les routes maritimes concernées.

Éditeur : cep | Centre de Politique Européenne | 18, rue Balard | 75015 Paris | cepfrance@cep.eu
D'après le texte original : Martin Menner et Götz Reichert, Emissions Trading for the Shipping Sector – Criticism of EU Plans for Unilateral Action
Briefing préparé par Marion Jousseaume.

► Un marché du carbone en aval nécessite de déterminer qui de **l'armateur ou de l'exploitant du navire** a l'obligation de détenir des quotas (« **incitations partagées** »). D'une part, les armateurs assument la responsabilité de la décision d'investir dans des technologies moins énergivores, d'autre part, les exploitants profitent de la baisse des coûts de carburant résultant de la diminution de la consommation de carburant. Il n'existe pas de solution idéale au problème des incitations partagées – des concessions entre l'armateur et l'exploitant du navire sont nécessaires lorsque ce sont deux entités différentes.

► L'obligation de détenir des quotas en aval entraîne pour les compagnies maritimes des coûts qui ne sont pas particulièrement importants pour les navires exploités par les grands armateurs, mais qui ne sont pas négligeables pour les petits affréteurs – il s'agit principalement de petites et moyennes entreprises (**PME**) ne possédant que quelques navires. Le Parlement européen a suggéré une **clause dérogatoire (« opt-out »)** afin que ces compagnies maritimes aient la possibilité de payer une contribution annuelle pour couvrir leurs émissions de CO_2, plutôt que de devoir détenir des quotas dans le cadre du marché du carbone.

La couverture sectorielle : Un troisième enjeu consiste à déterminer les secteurs qui doivent être inclus dans un marché du carbone. Pour le moment, la Commission et le Parlement européen ont seulement envisagé d'intégrer le transport maritime dans le SEQE-UE déjà existant, qui limite les émissions de CO_2 des installations industrielles et des producteurs d'énergie à forte intensité de carbone, ainsi que de l'aviation. Les émissions de CO_2 des autres secteurs – transports, bâtiments, agriculture et sylviculture – doivent être réduites par le biais d'un « partage de l'effort » de réduction des émissions au sein de l'UE, qui laisse une large marge de manœuvre aux États membres pour atteindre les objectifs fixés.

► Un marché du carbone qui couvre autant de secteurs que possible permet de réduire effectivement les émissions de CO_2 dans tous les secteurs inclus. Toutefois, l'inclusion du transport maritime dans le SEQE-UE ferait **grimper le prix des quotas pour tous les autres secteurs**, dans la mesure où ce secteur deviendrait un acheteur net de quotas en raison de l'augmentation continue du volume des transports qui est prévue.

► Un prix des quotas plus élevé augmente le risque de fuite de carbone de la part des entreprises industrielles soumises à la concurrence internationale, qui entraînerait une perte de production et d'emploi dans l'UE, voir une augmentation globale des émissions de CO_2. Pour éviter cela, le transport maritime devrait disposer de **son propre marché du carbone, distinct du SEQE-UE** – qui pourrait toutefois également inclure d'autres secteurs, tels que les transports et les bâtiments, ou même l'aviation.

RECOMMANDATIONS POUR LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DU TRANSPORT MARITIME

► **Une approche internationale** de la réduction des émissions de CO_2 découle logiquement de la nature du transport maritime. Le moyen le plus efficace et le plus rentable d'y parvenir est de fixer le prix des émissions de CO_2 au moyen d'un marché mondial du carbone, qui est la meilleure des mesures de réduction du CO_2 prévues par la politique climatique – telles que les exigences réglementaires, les soutiens financiers ou les taxes carbone. **L'UE devrait donc promouvoir, dans le cadre de l'OMI, l'introduction d'un marché mondial du carbone pour le transport maritime.**

► Le projet de l'UE de faire cavalier seul pour réduire les émissions de CO_2 dans le transport maritime est non seulement moins efficace et moins efficient qu'une approche internationale, mais il engendre également un **risque important de litiges internationaux, de mesures d'évitement, de distorsions de concurrence et donc de fuites de carbone**. Pour éviter cela, l'UE devrait s'abstenir d'agir unilatéralement et **favoriser un rôle plus actif dans les négociations de l'OMI** en faisant des propositions constructives sur les mesures de réduction du CO_2 fondées sur le marché, notamment sous la forme d'un système mondial d'échange de quotas d'émission.

► Si l'UE introduit néanmoins unilatéralement un marché du carbone pour le transport maritime, elle devrait suivre **une approche en aval.** Ainsi, l'obligation de détenir des quotas d'émission de CO_2 ne devrait pas inclure les raffineries ou les bases de ravitaillement des navires, mais plutôt les compagnies maritimes – responsables de l'exploitation des navires – car, en tant qu'utilisateurs finaux de carburant, celles-ci ont **une incitation directe à la réduction des émissions de CO_2 par des mesures opérationnelles ou techniques**.

► Les PME du secteur du transport maritime sont confrontées à des coûts disproportionnés pour participer au marché du carbone. L'UE devrait donc prévoir des exceptions avec des formes alternatives de tarification du CO_2, par exemple par le biais **d'« opt-out ».**

► Les projets de la Commission européenne et du Parlement européen d'inclure le transport maritime dans le SEQE-UE peuvent augmenter considérablement le **risque de fuite de carbone** pour certaines entreprises industrielles à haute énergie qui sont en concurrence au niveau international, le transport maritime devrait donc être couvert par **un marché carbone distinct du SEQE-UE**.