

Les piliers de la décarbonation européenne sont-ils encore solides ?

L'architecture climatique européenne, pilier de la stratégie de décarbonation du continent, traverse une zone de fortes turbulences. Entre le report du nouveau marché du carbone (SEQUE 2) à 2028, les assouplissements du mécanisme aux frontières (MACF) et les difficultés des États membres à respecter le Règlement sur la répartition de l'effort (RRE), l'édifice semble se fragiliser au nom de la compétitivité. Alors que l'UE vise -85 % d'émissions d'ici 2040, cet article analyse le risque d'un abandon de la régulation réelle au profit d'aménagements politiques. Pour éviter que la dette climatique ne devienne insoutenable, il devient crucial de traiter les objectifs environnementaux avec la même rigueur que les règles budgétaires, en appliquant strictement les sanctions prévues dès 2027.

Qu'ont en commun le marché du carbone européen et la loi Européenne pour le Climat de 2021 ? De chercher à répondre aux enjeux du réchauffement climatique en régulant les émissions de gaz à effet de serre (GES) du continent. De 1997 à 2023, les Européens [ont mis en place un ensemble institutionnel divers](#) combinant des mécanismes de marché et des régulations afin de se donner les moyens de respecter leurs engagements climatiques. Mais au nom de la souveraineté et de la compétitivité, les fondements de cet édifice commencent à être sapés [comme le craignent par exemple Jean Pisani-Ferry et Benoit Leguet](#). Alors que le Conseil européen des 19 et 20 mars doit s'intéresser à son avenir, sommes-nous en train d'abandonner la régulation du carbone en Europe ?

Comment le carbone est régulé en Europe

Pour comprendre les défis actuels, il est essentiel de rappeler l'architecture de la politique climatique européenne. Celle-ci repose sur plusieurs piliers interconnectés.

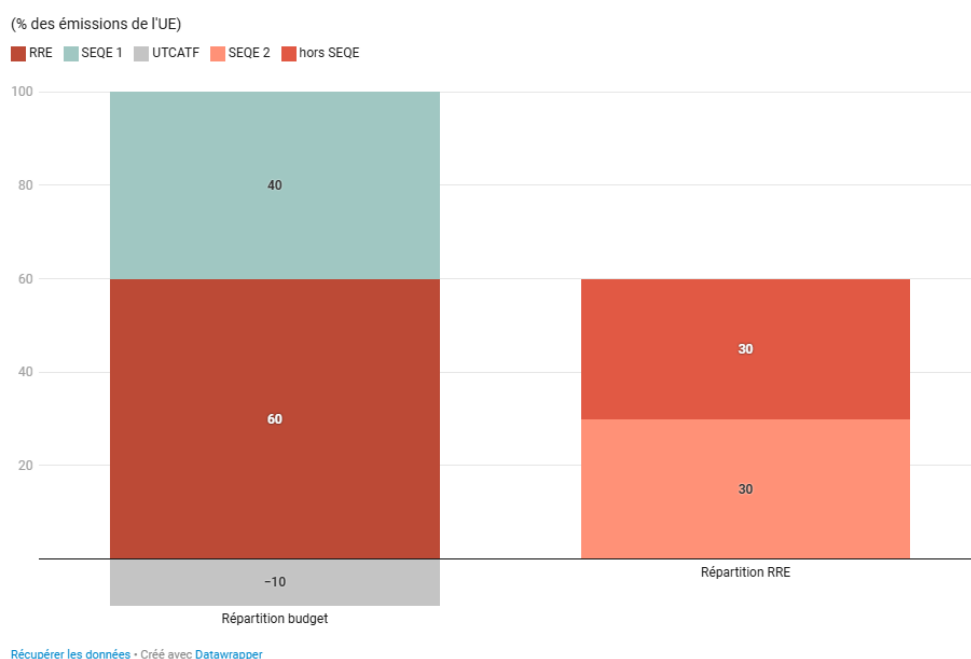
Le premier de ces piliers est historiquement le système d'échange de quotas d'émissions (SEQUE ou ETS 1). L'Union européenne a choisi de réguler le carbone en créant un marché de quotas plutôt qu'en appliquant une taxe fixe. Le SEQUE a vu le jour en 2003 et couvre environ 40 % des émissions de l'UE. Il s'applique aux secteurs de l'énergie et aux grandes industries très consommatrices. Son principe est simple : le nombre de quotas diminue progressivement chaque année pour correspondre à la poursuite des objectifs de réduction d'émissions dans les secteurs concernés, obligeant les entreprises à réduire leurs émissions ou à acheter des droits supplémentaires. [Dechezlepretre et al., 2023](#) a montré qu'entre 2005 et 2012, le SEQUE a permis une réduction des émissions des entreprises européennes sans effets significatifs sur l'emploi ou la productivité.

Le deuxième pilier est le Règlement sur la répartition de l'effort (RRE). Jusqu'en 2015, le SEQUE était l'outil principal de régulation du carbone mais ne couvrait qu'une minorité des émissions. À la suite de la signature de l'Accord de Paris, l'Europe a adopté le RRE, qui encadre les 60 % d'émissions restantes (comme les transports, le bâtiment ou l'agriculture). Ce texte impose aux États membres des objectifs de réduction nationaux contraignants, fixés en fonction de leur PIB par habitant. Depuis la loi européenne sur le climat de 2021, ces objectifs visent une réduction globale de 55 % des émissions européennes d'ici 2030 (par rapport à 1990). Fin 2025, les institutions

européennes ont même mis en place un nouveau jalon plus ambitieux : une réduction de 85 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2040 par rapport à 1990¹.

Cette architecture intègre deux mécanismes pour éviter les fuites de carbone et s'assurer que les efforts de réduction ne soient pas vains. Pour compléter le RRE, l'Union européenne a instauré le règlement UTCATF (Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie). Celui-ci intègre la gestion des forêts et des terres dans les objectifs climatiques pour s'assurer que les puits de carbone² contribuent à l'effort de réduction des émissions. Une réduction de la taille des puits de carbone obligerait en effet à faire plus d'efforts de décarbonation. Ensuite, pour éviter les délocalisations vers des pays moins-disants sur le plan climatique, et ainsi le remplacement d'émissions locales par des émissions importées, les pays européens ont aussi imaginé l'instauration du Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF). Concrètement, les importateurs de secteurs particulièrement exposés (acier, ciment, aluminium, engrais, électricité, hydrogène) doivent dorénavant acheter des certificats équivalents au prix du carbone européen pour les produits entrant dans l'UE. Entre 2023 et 2026, le MACF était dans une période transitoire afin de préparer sa mise en place effective en 2026.

Graphique 1 – Répartition du budget carbone Européen



Source : [Calcul des auteurs](#).

Lecture : Sur l'ensemble du budget carbone européen, 40 % des émissions actuelles à abattre sont couvertes par le SEQE1, 60 % par le RRE et la taille du puit de carbone européen en 2050 doit être suffisante pour absorber 10 % des émissions.

¹ L'accord prévoit une réduction de 90 % mais autorise les États membres à utiliser des crédits carbones internationaux dans la limite de 5 % de l'objectif. En clair, les pays européens peuvent financer des projets de réduction des émissions à l'étranger (hors UE) et les déduire de leur propre bilan.

² Un puits de carbone est un réservoir, naturel ou artificiel, qui absorbe et stocke une plus grande quantité de carbone qu'il n'en rejette dans l'atmosphère.

L'ensemble de ces piliers offre certaines flexibilités. Un État peut, de façon limitée, compenser ses retards dans les secteurs RRE en augmentant la taille de ses puits de carbone via l'UTCATF, ou en annulant des quotas sur le marché SEQE (voir Graphique 1). Cette interconnexion relie implicitement toutes les émissions du système de régulation au prix du marché du carbone européen.

Un édifice en train de craqueler

Si l'architecture européenne de régulation du carbone est ambitieuse sur le papier, son passage à la pratique se heurte pourtant aujourd'hui à plusieurs obstacles. Aucun autre État ou groupement d'États n'a un système aussi ambitieux que celui qui existe en Europe, cependant, tout système de contrainte a un coût. Au nom de la protection de la compétitivité européenne et du pouvoir d'achat, l'Union Européenne a cherché à ajuster, au risque de les fragiliser, certains de ses piliers.

Pour commencer, l'extension du SEQE, le tant attendu SEQE 2, a été repoussé. Ce second marché doit cibler les émissions des bâtiments et du transport routier (environ 35 % des émissions de l'UE), en régulant directement les fournisseurs de carburants en amont. Alors qu'il devait être mis en place en 2027, [il a été officiellement reporté à 2028 par les instances européennes](#). Ce report, condition politique de la fixation des objectifs 2040 pour le RRE, a été motivé par la volonté de laisser plus de temps pour se préparer aux secteurs concernés afin d'éviter une forte répercussion du dispositif sur l'inflation et les coûts de l'énergie pour les ménages et les petites entreprises. Par ailleurs, pour amortir le choc lors de son lancement en 2028, la Commission européenne a prévu de plafonner le prix du carbone à 45 € la tonne jusqu'en 2030.

Mais cela va plus loin : c'est le fonctionnement du SEQE lui-même qui est remis en cause. La disparition très rapide des quotas gratuits pourrait peser sur la compétitivité de l'industrie européenne³, même si la recherche académique envoie des signaux plus rassurants⁴. Face à l'incertitude et à la volatilité des cours, de nombreuses voix (industriels, syndicats de l'énergie et think tanks) plaident fortement pour l'instauration d'un « [corridor de prix](#) ». L'idée serait d'encadrer le marché avec un prix plancher et un prix plafond (par exemple entre 55 € et 65 €). Mais si cela permettrait en effet de donner plus de visibilité sur les cours tout en s'assurant d'un niveau minimal d'action, cela va forcément vers une réduction des effets incitatifs de cet instrument si ce corridor est mal calibré, ou bien calibré uniquement pour éviter des prix trop élevés. On observe que dans le cas du SEQE 2, ce n'est qu'un plafond qui a été mis en place. Plus grave, certains pays et politiciens commencent même à vouloir suspendre complètement le SEQE, [comme l'Italie par exemple](#). Katherina Reiche, la ministre allemande de l'Économie, a même proposé d'étendre le SEQE afin qu'il

³ C'est notamment la conclusion [d'un rapport parlementaire de 2024](#). Il faut noter que cette perte de compétitivité est simplement la résultante de l'augmentation du prix effectif de la tonne de carbone pour les entreprises qui n'auraient pas réussi à se décarboner.

⁴ Dechezleprêtre, A., Nachtigall, D., & Venmans, F. (2023). The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance. *Journal of Environmental Economics and Management*, 118, 102758.

soit possible d'investir dans des projets dans des pays tiers. Bien qu'en apparence raisonnable, un tel changement aurait pour conséquence de rendre l'ensemble du système moins contraignant en amenant les producteurs européens à investir à l'étranger dans des projets avec des coûts d'abattement plus faibles. Il est toutefois notable que d'autres états membres, dont le Danemark, la Finlande, le Portugal, l'Espagne et la Suède, n'hésitent pas au contraire [à défendre](#) le marché européen.

Quant au Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), celui-ci peine à être mis en place et a déjà des trous dans la raquette. Alors que [depuis le 1er janvier 2026](#), les importateurs doivent désormais acheter de vrais certificats, la logistique de son fonctionnement est forcément plus complexe qu'elle en a l'air. Pour importer des biens très carbonés, les entreprises doivent obtenir le statut strict de « Déclarant MACF autorisé ». Or, l'obtention des données d'émissions réelles auprès des producteurs hors-UE peut être difficile. L'absence de ces justificatifs risque d'entraîner des retards de règlement, voire des [blocages purs et simples des importations aux frontières](#). Dès 2025, [un projet de simplification du MACF a été adopté par le Parlement européen](#), qui permet d'exempter 90 % des importateurs du paiement des obligations MACF, lorsque les volumes de marchandises importées sont limités, a été adopté. Par ailleurs, face à la hausse des coûts pour le secteur agricole, 12 pays européens (dont la France et l'Autriche) ont récemment [réclamé, et obtenu](#), l'activation de l'article 27a du règlement pour exempter pour un an les engrais du MACF.

Pour finir, il y a des doutes sur la mise en application effective du RRE. Deux grands contrôles de conformité couverts sont prévus en 2027 et en 2032. En théorie, la Commission procédera alors par recoupement avec les données d'inventaire des gaz à effet de serre fournies par les États membres et pourrait demander plus d'efforts de décarbonation et même mettre en place des sanctions. En cas de dépassement, les États s'exposent en effet à des pénalités financières et devront compenser le retard de réduction des émissions dans le secteur RRE sur les autres secteurs, un mécanisme politiquement explosif à faire respecter⁵. De fait, les récents Plans Nationaux Énergie-Climat (PNEC) mis à jour fin 2024/début 2025 montrent que [plusieurs États membres risquent de manquer leurs cibles](#) (à l'image de [la Belgique](#), qui n'atteint qu'une projection de 42,7 % de réduction contre les 47 % exigés). Est-ce que la Commission sera en mesure de faire respecter cette régulation, quitte par exemple à réduire le nombre de quotas distribués pour les entreprises de certains pays ?

Finis les aménagements

Si l'édifice actuel semble donc se craqueler, la question n'est plus seulement de savoir si l'Europe respectera ses échéances de 2027 ou 2032, mais si elle est toujours capable de réguler le carbone, y compris quand cela est difficile. En fixant un cap de 85 % de réduction d'ici 2040, l'Union européenne s'engage dans une phase où les réductions marginales d'émissions seront les plus coûteuses et les plus difficiles à obtenir. Pourtant, les dernières années montrent que face aux oppositions et remises en cause, elle a toujours choisi d'aménager sa régulation et de réduire la

⁵ [Fiche explicative du Parlement européen sur la révision du RRE \(Paquet « Fit for 55 »\).](#)

contrainte qu'elle impose. Nous n'avons pourtant pas de raison de décélérer dans la lutte contre le changement climatique, alors que celui-ci ne nous attendra pas⁶. Depuis 2015, le rythme du changement climatique s'est encore accéléré : le taux moyen de réchauffement aurait atteint environ 0,35 °C sur les dix dernières années, contre un peu moins de 0,2 °C par décennie entre 1970 et 2015. La période ne doit donc plus être aux aménagements, mais aux renforcements.

Remettre en cause la régulation du carbone en Europe serait un signal désastreux, mais aussi aurait un coût économique direct. [Comme la rappellent](#) par exemple Simone Tagliapietra et Georg Zachmann, le SEQE rend déjà de nombreux services : il incite les investissements dans les formes de production, et de consommation, d'énergie qui sont à long terme moins coûteuses et, surtout, moins vulnérables aux chocs géopolitiques. Ce faisant, il est la clé de voûte de nombreux secteurs économique d'avenir décarbonés, comme celui des renouvelables. C'est aussi une source de revenu non négligeable pour les Etats membres qu'il serait dommage de perdre au nom de la compétitivité des entreprises des secteurs écono-intensifs en retard sur leur décarbonation.

L'Europe doit prendre au sérieux ses propres engagements climatiques et cela passe par un renforcement plutôt qu'un aménagement de sa régulation. Les règles climatiques européennes font moins parler que ses règles budgétaires. Pourtant, la soutenabilité environnementale de nos économies est au moins aussi importante que sa soutenabilité budgétaire. A quoi bon réduire la dette dans un pays dévasté par le changement climatique ? En 2024, à l'occasion des élections européennes, l'Institut avait proposé la mise en place de [règles symétriques](#) pour rééquilibrer les objectifs de réduction des dettes financières et [climatiques](#). Pour que cela soit une réalité, le mécanisme de compensation du RRE, qui oblige les États en retard à acheter des quotas aux États vertueux, doit commencer par être appliqué sans faute dès 2027.

Cyprien Batut

⁶ Rahmstorf, S., & Foster, G. (2025). Global Warming has accelerated significantly.