



Institut du développement durable et des relations internationales – Adresse postale : 27, rue Saint-Guillaume – 75337 Paris Cedex 07 – France – Tél. 01 45 49 76 60 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 09/2008 | CHANGEMENT CLIMATIQUE

États des lieux et enjeux de la révision du système EU-ETS

Matthieu Wemaëre (Iddri)

Ce texte s'inscrit dans le cadre des recherches menées par l'Iddri et ses activités, au sein de son programme de travail sur le Changement climatique. Il a pour objet de faire partager l'analyse et le suivi des

négociations européennes portant sur la révision du système EU-ETS, analyse et suivi réalisés par Matthieu Wemaëre, qui représente notamment l'Iddri auprès des institutions européennes à Bruxelles.

En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question, merci de contacter : matthieu.wemaere@iddri.org.

Tous droits réservés

Table des matières

Procédure, contexte et calendrier de la négociation	3
Les objectifs de la révision du SCEQE	4
Plafonnement des émissions des secteurs couverts par le SCEQE.....	5
Méthodes d'allocation.....	6
La mise aux enchères des quotas.	6
L'allocation à titre gratuit.....	8
Les fuites de carbone.....	9
Utilisation des crédits d'émissions dans le SCEQE.....	11
Liste des sigles	13

Le 23 janvier 2008, la Commission présentait au Parlement européen et au Conseil des Ministres le « Paquet Climat Énergie » de l'UE. La proposition de Directive européenne portant révision du système européen d'échange de quotas de gaz à effet de serre¹ (« SCEQE ») en constitue l'un des principaux éléments. Depuis son application le 1^{er} janvier 2005, le SCEQE est devenu en quelques années le principal vecteur du marché mondial du carbone, en volume comme en valeur. Il sert la crédibilité et le leadership de l'UE dans les négociations internationales sur le climat, en interne pour démontrer les efforts domestiques, et en externe pour convaincre du rôle du marché carbone pour financer les mesures d'atténuation, d'adaptation et de déploiement technologique dans le droit fil du Plan d'Action de Bali.

Cette note, rédigée en mai 2008, propose de faire le point sur l'état actuel des négociations au sein du Conseil des Ministres et du Parlement européen en vue de l'adoption, par ces deux institutions, de la Directive portant révision du SCEQE.

Procédure, contexte et calendrier de la négociation

La proposition de Directive a pour base juridique l'article 175 du Traité CE qui confère une compétence partagée à la Communauté européenne et à ses États membres pour adopter des exigences minimales pour la protection de l'environnement. Cette proposition de Directive doit être négociée entre le Conseil et le Parlement européen selon la procédure dite de co-décision (2 lectures + procédure de conciliation), qui est prévue par l'article 251 du Traité CE, en vue de son adoption.

Afin de renforcer sa crédibilité dans le cadre des négociations internationales visant à trouver un accord sur le climat pour l'après 2012, devant être défini à Copenhague en décembre 2009 (COP15, COP/MOP5), l'UE devrait adopter rapidement tout ou partie du « Paquet Climat Énergie », si possible d'ici la fin de l'année 2008, afin de pouvoir avancer des résultats concrets lors de la Conférence de Poznan en décembre prochain (COP14, COP/MOP 4). En effet, le Paquet témoigne, en de nombreux points, d'un volontarisme politique engageant à lutter de manière sérieuse contre le changement climatique (passage de l'engagement unilatéral de l'UE de -20 % à -30 % par rapport aux émissions de 1990) et incitant à la recherche d'un accord international (augmentation du volume de crédits MDP qui peuvent être utilisés, les liens avec d'autres systèmes d'échange qui peuvent être établis, etc.).

Ce calendrier très serré a été retenu par les Chefs d'État et de Gouvernements lors du Sommet européen des 13 et 14 mars 2008, à Bruxelles. Cela signifie que la proposition de Directive visant à modifier le SCEQE devrait être adoptée en première lecture par le Parlement européen et le Conseil, ce qui implique qu'ils parviennent à un accord dans les six prochains mois. C'est à la France, qui assumera la Présidence de l'UE à compter du 1^{er} juillet 2008, qu'il incombera la tâche de mener à bien, et dans ces délais très courts, cette négociation.

La discussion a déjà démarré au sein du Groupe Environnement du Conseil qui prépare le travail de négociation au sein du Coreper, le Comité des représentants permanents (ambassadeurs auprès de l'UE) qui doit se réunir à ce sujet fin mai. À cette fin, le Secrétariat du Conseil des Ministres a préparé une compilation des positions des États membres le 7 mai. Du côté du Parlement européen, la Commission environnement (ENVI) est le chef de file. Le rapporteur désigné est Mme Avril Doyle (du groupe PPE-DE) qui a organisé une audition publique avec les parties intéressées le 15 mai, à l'occasion de laquelle l'Iddri a fait une présentation sur l'inclusion de la forêt et du changement d'affectation des terres dans le

¹ Proposition de Commission européenne du 23 janvier 2008 (COM (2008) 16 final).

SCEQE. Il est prévu que le rapport de Mme Doyle soit adopté le 7 octobre prochain afin de permettre un vote de la première lecture en séance plénière en décembre 2008. La Commission Industrie (ITRE, rapporteur, Mme Lena Ek, du groupe ALDE) rendra quant à elle son avis, très attendu en ce qui concerne le débat sur la compétitivité des industries grosses consommatrices d'énergie, en juillet prochain.

Les objectifs de la révision du SCEQE

D'une manière générale, la Commission a souhaité tirer les leçons de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre du système pendant la phase dite d'apprentissage (2005-2007) ainsi que lors de l'examen, en vue de leur approbation, des plans nationaux d'allocation des quotas (PNAQs) pour la seconde phase (2008-2012) qui coïncide avec la première période d'engagement du protocole de Kyoto.

La plupart des modifications proposées relèvent de la volonté de donner de la visibilité et une marge de prévision aux acteurs du marché, y compris dans l'hypothèse où la Communauté internationale ne parviendrait pas à conclure un accord international sur le climat, d'harmoniser davantage les règles de fonctionnement du système afin d'éviter les distorsions, notamment en précisant son champ d'application (aluminium, produits chimiques) et en révisant la méthode d'allocation des quotas (mise aux enchères et allocation gratuite), et de rationaliser afin d'éviter des coûts administratifs de mise en œuvre qui seraient disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi, notamment en ce qui concerne les petits émetteurs.

D'une manière plus spécifique, ces modifications apparaissent les plus substantielles :

- la mise en place d'un plafonnement européen (et non plus des plafonds nationaux via les PNAQs), auquel s'applique un facteur linéaire de réduction progressive ;
- l'harmonisation des principes d'allocation : principe de la mise aux enchères (intégrale en 2020), allocation gratuite à titre transitoire, avec des dispositions particulières pour limiter les fuites de carbone et préserver la compétitivité des industries grosses consommatrices d'énergie ;
- des orientations pour l'utilisation des revenus des enchères par les États membres ;
- une solidarité et une équité entre États membres pour la distribution des droits de mise aux enchères ;
- l'harmonisation des règles pour les nouveaux entrants (définition, création d'une réserve communautaire de 5 % du total à allouer), ainsi que des mesures harmonisées en cas de fermeture d'installations ;
- une harmonisation accrue en matière de surveillance, déclaration et vérification ;
- un renforcement du rôle du registre européen ;
- une indexation des pénalités financières en cas de non restitution des quotas ;
- plusieurs dispositions incitant les pays tiers à conclure un accord international (ajustement automatique à -30 %, liens avec d'autres systèmes d'échange, utilisation des crédits d'émission en absence et en présence d'un accord international).

On s'intéressera ici tout particulièrement au niveau de la contrainte carbone, aux méthodes d'allocation et aux mesures proposées pour préserver la compétitivité, ainsi qu'au volume de crédits d'émissions qui peuvent être proposées, tant ces sujets sont les plus discutés au Conseil comme au Parlement européen.

Plafonnement des émissions des secteurs couverts par le SCEQE

Sous l'empire de l'actuelle directive, le plafonnement global des émissions de l'ensemble des installations présentes sur le territoire de l'UE correspond à la somme des quotas alloués par les 27 États membres dans leurs plans nationaux d'allocation établis en vertu de l'article 9 de la Directive 2003/87/CE modifiée. C'est le niveau de contrainte imposé par ce plafonnement global qui caractérise le bénéfice environnemental du SCEQE à ce jour. Lourdeur administrative liée à l'élaboration et l'approbation des PNAQs, absence de coordination et distorsions entre États membres, sur-allocation de quotas lors de la première phase, volatilité du marché, etc. sont autant de reproches qui ont été formulés à l'égard du SCEQE et auxquels la Commission a tenté de répondre dans sa proposition de Directive portant révision du SCEQE.

On notera à titre liminaire que la Commission propose de rallonger la troisième période, qui démarrera en 2013, de trois années pour couvrir une période de huit années jusqu'en 2020 en vue de donner plus de prévisibilité aux acteurs du marché ainsi qu'aux exploitants. Pour cette période, elle propose de fixer, au niveau communautaire, un plafond unique des émissions des secteurs couverts par le système, et ce de manière à la fois objective, dégressive et donc prévisible, simple et efficace.

Le point de départ de cet abaissement progressif du plafond est la quantité totale moyenne de quotas d'émissions fixée par les États membres pour la période 2008–2012 (le plafond de la phase 2), adaptée de manière à tenir compte de l'extension du champ du système à compter de 2013. Le facteur linéaire de réduction de la quantité annuelle par rapport au plafond de la phase 2 est fixé à 1,74 %. Le facteur linéaire s'applique à la quantité de quotas délivrés annuellement, de facto à la quantité délivrée l'année précédente pour déterminer l'enveloppe disponible l'année suivante. La Commission publie, au plus tard le 30 juin 2010, la quantité totale² de quotas à délivrer pour l'année 2013, ce qui servira de curseur pour l'application du facteur linéaire³. Le facteur linéaire de réduction a été fixé en tenant compte des efforts à accomplir par les secteurs couverts par le SCEQE pour contribuer à atteindre de manière mécanique l'objectif de -20 % des émissions en 2020 pour l'ensemble des secteurs couverts et non couverts par le SCEQE par rapport à leurs niveaux de 1990 ce qui, selon la Commission, équivaut à une réduction totale de 14 % par rapport au niveau de 2005. La Commission propose de ne revoir le facteur linéaire qu'en 2025.

S'agissant du plafond global pour les installations soumises au SCEQE, il peut être quantifié de la manière suivante :

- il entraîne un effort de réduction de 21 % des émissions⁴, d'ici à 2020 par rapport au niveau de 2005 qui est la date à laquelle ont été rendues disponibles les données relatives aux émissions réelles vérifiées des installations assujetties au SCEQE ;

- il équivaut à 1 720 millions de quotas d'émission délivrés en 2020, ce qui, s'il l'on retient le facteur linéaire, représente un plafond moyen d'environ 1 846 millions de quotas d'émission

² Estimée à 2.083 millions de quotas/an.

³ Selon l'article 9 de la proposition de la Commission. Il est à noter que l'article 11 § 2 reprend la logique de la Directive 2003/87/CE en prévoyant que les États membres délivrent la quantité de quotas à distribuer pour l'année concernée le 28 février de chaque année, la première fois sur la base ainsi calculée en 2013.

⁴ Les émissions des secteurs qui ne sont pas couverts par le SCEQE seraient quant à elles à réduire d'environ 10 % par rapport au niveau de 2005, date à laquelle les émissions de toutes les sources de GES dans les États membres ont été identifiées et déclarées au secrétariat de la CCNUCC dans le cadre de la soumission des inventaires nationaux. À noter que cet effort de -10 % est réparti entre les États membres : des objectifs individuels ont été fixés pour tous les États membres sous la forme d'un pourcentage qui s'élève en moyenne à -10 %. La Commission propose d'utiliser le PIB par habitant comme critère principal pour fixer les objectifs des États membres. Les niveaux d'effort retenus pour chacun des États membres se situent dans une fourchette comprise entre -20 % et -20 % par rapport aux niveaux de 2005, en fonction de ce critère.

délivrés annuellement pour l'ensemble de la période, soit un plafond inférieur de 11 % à celui de la deuxième phase du SCEQE⁵.

De ce constat, il est intéressant de noter que ce plafond doit être ajusté (augmenté) pour tenir compte des installations incluses dans le système par les États membres de manière volontaire et unilatérale. En outre, ce plafond ne tient pas compte de l'élargissement de la participation au SCEQE qui résultera de la mise en œuvre de la Directive 2003/87/CE par les pays de l'Espace économique européen (Norvège, Lichtenstein et Islande). Enfin, le plafond sera automatiquement ajusté en cas d'accord international si celui-ci aboutit à un niveau de réduction supérieur à l'objectif de -20 % en 2020. Cet ajustement serait alors applicable à compter de l'année suivant celle de la conclusion de l'accord international.

La proposition de la Commission ne souffre pas beaucoup de discussion sur ce point au sein du Conseil des Ministres, tant le niveau d'effort est calculé de manière objective par rapport à un objectif chiffré qui a fait consensus entre les Chefs d'États et de Gouvernement de l'UE (l'objectif de -20 % par rapport aux émissions de 1990 a été politiquement entériné lors du Sommet de Printemps 2007, voir à ce titre les conclusions du Sommet Européen des 8 et 9 mars 2007)⁶. Certains États membres souhaiteraient néanmoins revoir le facteur linéaire avant 2025, pour tenir compte, le cas échéant, de l'issue des négociations internationales. Par contre, les États membres s'interrogent sur l'ajustement automatique à -30 % en présence d'un accord international, soulignant le risque de perturber la répartition des efforts entre secteurs couverts par le SCEQE et les autres secteurs. Ils demandent donc une évaluation des impacts d'un tel ajustement sur les autres secteurs, ainsi qu'une clarification du calendrier et des modalités de l'ajustement.

Méthodes d'allocation

La mise aux enchères des quotas

La méthode d'allocation retenue n'affecte pas le bénéfice environnemental attendu du SCEQE, lequel est déterminé par le plafonnement global de toutes les installations couvertes, mais elle peut néanmoins avoir des impacts importants sur son efficacité économique.

L'article 10 de la Directive 2003/87/CE modifiée prévoit que les États membres allouent au moins 95 % des quotas à titre gratuit pendant la période 2005-2007 et au moins 90 % pendant la période 2008-2012, ce qui n'empêche pas pour eux d'obligation juridiquement contraignante d'allouer à titre onéreux les quotas jusqu'en 2013.

L'allocation gratuite de la quasi totalité de la proportion des quotas à allouer pendant les deux premières phases du SCEQE est le résultat d'un compromis politique au moment de l'adoption de la Directive 2003/87/CE, compromis destiné à garantir l'acceptation de l'instrument au moment de son démarrage, notamment par les industries directement concernées, alors même que la quasi majorité des économistes plaident pour recourir à la mise aux enchères au nom de l'efficacité économique. L'allocation gratuite⁷, conjuguée avec une sur-allocation pendant la première phase du SCEQE, a essuyé de sévères critiques pour avoir généré des distorsions de concurrence au sein de certains secteurs mais également des bénéfices indirects pour d'autres secteurs, notamment le secteur de la production d'électricité.

La Commission propose aujourd'hui d'ériger la mise aux enchères au rang de principe de base pour l'allocation des quotas (voir article 10 §1 de la proposition de Directive), au nom de la nécessaire harmonisation des règles d'allocation, de la nécessaire transparence et simplicité

⁵ Étant gardé à l'esprit que la totalité des plans nationaux d'allocation approuvés pour la deuxième phase permettra de réduire de 6,5 % les émissions des installations du SCEQE par rapport à leurs niveaux de 2005 sur base de leurs émissions réelles vérifiées.

⁶ Voir également les conclusions du Conseil Environnement du 20 février 2007.

⁷ Quelques États membres ont néanmoins annoncé dans leurs plans d'allocation qu'ils mettraient des quotas aux enchères.

dont le marché a besoin pour bien fonctionner, et de l'efficacité économique en vue d'éviter les effets non désirés de redistribution qui ont été constatés pendant les deux premières phases du SCEQE. L'ensemble des États membres sont d'accord pour entériner le principe, sous réserve de trouver un compromis acceptable pour l'allocation gratuite des secteurs exposés à la concurrence internationale.

La Commission propose de répartir les droits de mise aux enchères entre les États membres de la manière suivante (article 10 §2 de la proposition) :

- 90 % de la quantité totale de quotas à mettre aux enchères entre tous les États membres, sur la base de leurs parts relatives des émissions de 2005 dans le SCEQE ;
- 10 % de la quantité totale de quotas à mettre aux enchères sont répartis entre les États membres dont le revenu moyen par habitant est supérieur de plus de 20 % à la moyenne communautaire.

Des États membres (dont beaucoup de nouveaux États membres) ont emboîté le pas de la Finlande qui a suggéré qu'il serait préférable de retenir une période de référence plutôt qu'une seule année (2005) pour déterminer les droits de mise aux enchères à répartir entre tous les États membres (à hauteur de 90 %), tandis que l'Espagne et le Portugal semblent opposés dès lors qu'une telle option leur serait défavorable. La discussion au Conseil porte également sur la justification d'une répartition 90/10, le Royaume Uni n'étant pas convaincu par la nécessité de redistribuer 10 % des droits de mise aux enchères, tandis que d'autres pays - notamment la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie - demandent une redistribution plus importante au titre de la solidarité entre États membres « anciens » et « nouveaux ».

La Commission propose de recycler 20 % du produit de la mise aux enchères des quotas pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, s'adapter aux conséquences du changement climatique, financer des activités de recherche et de développement dans le domaine de la réduction des émissions et de l'adaptation à l'évolution du climat, développer les énergies renouvelables afin de permettre à l'UE de respecter son engagement d'utiliser pour 20 % les énergies renouvelables d'ici à 2020, promouvoir la capture et le stockage géologique des gaz à effet de serre, contribuer au Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, favoriser les mesures visant à éviter le déboisement et à faciliter l'adaptation dans les pays en voie de développement, et prendre en considération les aspects sociaux, tels que les effets des hausses potentielles des prix de l'électricité sur les ménages à revenus faibles et moyens.

On notera la formulation prudente de la proposition de la Commission sur ce dernier point, qui s'explique par le fait que les revenus des enchères organisées par les États membres tombent dans le budget de ceux-ci et que la Commission n'a aucun droit ni compétence directe quant à l'affectation des recettes des budgets nationaux. La proposition de la Commission ne crée donc qu'une obligation de moyen, et non de résultat, à la charge des États membres. Mais il s'agit d'un point important, car il ne faudrait pas que des décisions concernant l'utilisation de ces revenus ne viennent reproduire les effets pervers de redistribution rencontrés lors de l'élaboration des plans nationaux d'allocation et annule le bénéfice de l'allocation harmonisée et simplifiée par la mise aux enchères des quotas. Malgré l'absence d'une contrainte, les États membres semblent très divisés sur cette question, un nombre important d'entre eux souhaitant une formulation encore moins juridiquement contraignante (dont la France), tandis que le Royaume Uni et l'Irlande s'opposent sur ce point à introduire toute disposition, même de nature strictement politique.

Si la Commission pose la mise aux enchères comme principe de base d'allocation, elle propose d'adopter en comitologie les modalités de mise aux enchères via un Règlement communautaire, qui serait immédiatement et directement applicable dans l'ordre juridique des États membres (article 249 du Traité CE). Ce Règlement doit notamment prévoir le calendrier, la gestion, et d'autres aspects en vue de garantir une mise aux enchères ouverte, transparente et

non discriminatoire, le plein accès aux quotas par les « exploitants »⁸ ainsi que la participation des PME et PMI. Tel est le mandat donné à la Commission en vertu de la proposition de Directive. Le principal avantage de recourir au Règlement est de pouvoir coordonner les enchères de manière cohérente et efficace dans les 27 États membres, et d'éviter ainsi les jeux de spéculation, notamment en fonction des dates de mise aux enchères selon qu'elles sont plus ou moins rapprochées de la date limite de restitution des quotas (le 15 avril de chaque année). Les États membres semblent bien accepter cette approche, à l'exception de la Pologne et de l'Autriche qui souhaiteraient que les modalités de mise aux enchères soient adoptées en procédure législative (co-décision) et non en comitologie, tandis que la France, l'Autriche et le Portugal préféreraient une Directive (qui serait alors à transposer en droit national et n'offrirait pas le même niveau de détail). Cependant, de nombreuses voies s'élèvent, y compris au Parlement, pour souligner la nécessité de connaître ces modalités rapidement, afin de pouvoir mettre aux enchères des quotas dès 2011 et il est donc probable que les États membres suivent finalement la Commission, tant un Règlement adopté en comitologie est la voie la plus rapide et la plus efficace. On notera que la Commission propose d'adopter ce Règlement au plus tard le 31 décembre 2010.

La mise aux enchères est la méthode d'allocation préférée des économistes, en ce qu'elle est transversale et assure une concurrence ouverte et transparente, et permet de décliner le coût du CO₂ à tous les niveaux de décision de gestion, améliorant ainsi l'opérationnalisation du signal prix recherché avec le caractère incitatif du SCEQE. Selon Olivier Godard, « *la mise en compétition des demandes aboutit, par ajustement, à fixer un prix pour lequel la somme des demandes correspondrait au montant total des quotas à allouer* »⁹.

Il existe différentes formes de mise aux enchères, qui peuvent être « statiques » ou « dynamiques ». Les enchères peuvent aussi porter sur des choses futures (*future auction*) ou existantes (*spot auction*, permettant de vendre des quotas qui sont délivrables immédiatement). Le choix dépendra de plusieurs facteurs, dont la proportion de quotas à mettre aux enchères par rapport à la proportion qui sera allouée gratuitement, du volume mis aux enchères et des coûts de transaction et administratifs directement associés, mais également de transactions sur le marché secondaire, lorsque suffisamment de quotas ont été mis aux enchères et assure ainsi une certaine liquidité du marché mais en fonction du prix pratiqué sur celui-ci.

L'allocation à titre gratuit

La mise aux enchères devient le principe, tandis que l'allocation à titre gratuit devient l'exception. La Commission n'envisage l'allocation à titre gratuit que comme une méthode transitoire pour la délivrance des quotas, essentiellement comme une mesure pour atténuer les effets du coût de la contrainte carbone sur les entreprises, notamment les industries grosses consommatrices d'énergie, exposées à une forte concurrence internationale¹⁰.

Dès 2013, aucun quota ne sera alloué au secteur de la production d'électricité et aux exploitants d'installations de capture et de stockage géologique du carbone. Sous réserve des dispositions particulières qu'elle envisage pour éviter les fuites de carbone, la Commission propose d'octroyer à titre gratuit, en 2013, 80 % de la part de la quantité totale de quotas à

⁸ Logiquement, toute personne physique ou morale peut détenir des quotas en vertu de l'article 12 de la Directive 2003/87/CE, inchangé par la proposition de la Commission, il serait normal que toute personne puisse participer aux enchères et que celles-ci ne soient pas réservées aux exploitants, ce d'autant plus si la mise aux enchères devient le principe de base, sous peine de vider le droit reconnu par l'article 12 précité de sa substance, notamment du fait que les particuliers ou ONG n'interviennent pas ou très peu sur le marché secondaire.

⁹ Olivier Godard, « L'allocation initiale des quotas d'émissions de CO₂ aux entreprises à la lumière de l'analyse économique », in Responsabilité et Environnement, Octobre 2003, page 13 et suivantes, Annales des Mines.

¹⁰ À noter que la Commission propose la création d'une réserve communautaire (5 % de la quantité totale de quotas alloués) pour permettre l'accès au SCEQE à de nouveaux entrants, ces quotas étant délivrés à titre gratuit dans les proportions transitoires rappelées ci-dessus.

délivrer et qui diminuera chaque année d'une quantité égale. En conséquence, plus aucun quota ne serait alloué à titre gratuit à compter de 2020.

Pour éviter les distorsions entre États membres, la Commission propose de développer des mesures d'exécution harmonisées, en procédure de comitologie. Mais elle reste silencieuse sur les modalités d'allocation qu'elle souhaite développer si ce n'est que celles-ci devraient encourager l'utilisation de techniques efficaces pour lutter contre les émissions de GES et améliorer le rendement énergétique en recourant aux techniques les plus efficaces, aux solutions et procédés de remplacement (...). Bien que la Commission ne cache pas son intention d'élaborer des référentiels (*benchmarks*) pour déterminer des niveaux de performance pour les activités concernées par l'allocation à titre gratuit, sa proposition n'en fait pas état si ce n'est une allusion au considérant 18 du préambule. Cette approche consiste à déterminer pour chaque secteur et chaque activité les émissions de référence correspondant à un panel de meilleures technologies disponibles, notamment du point de vue de l'efficacité en émissions de CO₂, permettant de déterminer une quantité de quota par unité de production. La Commission arrêtera ces mesures d'exécution au plus tard le 30 juin 2011, date qui coïncide avec la date à laquelle elle doit faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'analyse de l'exposition de certains secteurs au risque de fuite de carbone et pour lequel la Commission peut proposer d'adapter la proportion de quotas alloués à titre gratuit (exprimée non en volume mais en termes de pourcentage). En juin 2011, les entreprises concernées connaîtront donc le référentiel permettant de déterminer le niveau de performance de leurs installations par rapport aux quantités allouées pendant la période, tandis que les États membres devront publier une liste des installations qui recevront des quotas à titre gratuit le 30 septembre 2011.

Au sein du Conseil, beaucoup d'États membres considèrent que la date proposée pour l'adoption de règles harmonisées pour l'allocation gratuite (30 juin 2011) est beaucoup trop tardive, tandis que certains souhaitent une référence explicite aux *benchmarks*. Plus important à noter est l'opposition de la Tchéquie, de la Pologne et de la Roumanie à mettre aux enchères 100 % des quotas pour le secteur de la production d'électricité dès 2013, la Pologne soulignant que la mise aux enchères peut porter atteinte à la sécurité de son approvisionnement énergétique. Enfin, certains États membres - dont la Pologne mais également le Portugal - craignent que des fuites de carbone puissent également avoir lieu dans le secteur de la production d'énergie. Cependant, les États membres soutiennent l'idée d'avoir une réserve communautaire pour les nouveaux entrants, à l'exception de la Pologne qui privilégie l'idée d'une réserve nationale, tout en faisant remarquer à la Commission que le volume mis en réserve (5 %, soit 738 millions de tonnes de CO₂ pour la période 2013-2020) est beaucoup trop élevé (dans un « non papier présenté le 5 mai au Groupe environnement du Conseil, les Pays Bas estiment qu'il faudrait mettre de côté 1,2 % de la quantité totale à allouer, soit 175 millions de tonnes, pour satisfaire aux besoins réels de chacune des branches concernées et conserver une véritable incitation à intégrer la contrainte carbone dans les décisions d'investissement).

Reste la question difficile de la transition vers la mise aux enchères (proportions et dégressivité automatique) qui est liée politiquement à la manière de régler le problème des fuites de carbone. Les États membres semblent être d'accord sur le principe (notamment le Royaume Uni et l'Autriche), à l'exception de l'Espagne qui a émis une réserve d'examen sur ce point.

Les fuites de carbone

La question de la compétitivité des entreprises européennes assujetties au SCEQE se pose de manière plus flagrante dans un contexte où la Communauté européenne s'engage à réduire ses émissions de GES à des niveaux d'efforts de réduction significativement plus importants que pendant les deux premières phases (2005-2007 et 2008-2012), soit unilatéralement à hauteur de 20 %, soit à hauteur de 30 % en cas d'accord international sur le climat pour la période post

2012, par rapport à leurs niveaux de 1990. En effet, selon la nature de la concurrence internationale à laquelle les entreprises participantes sont structurellement exposées, elles peuvent être affectées par le coût de la contrainte carbone résultant de l'assujettissement au système. Le principal critère retenu pour déterminer si la compétitivité des entreprises est affectée réside dans leur capacité à répercuter les coûts d'opportunité, reflété par le prix du marché des quotas, dans le prix de leurs produits, en fonction de la concurrence internationale.

Le fait de proposer la mise aux enchères de quotas comme principe d'allocation permet d'annuler les rentes associées aux allocations gratuites dans certains secteurs (électricité), mais aggrave le risque de perte de rentabilité pour les secteurs soumis à une forte pression concurrentielle au niveau international. En outre, les conditions dans lesquelles les revenus des enchères sont utilisées peuvent certes être définies dans l'optique de réduire certaines distorsions ou financer des politiques de recherche et de développement qui peuvent favoriser la décarbonation de l'économie à long terme, mais elles n'apportent pas de garanties satisfaisantes aux problèmes de compétitivité à court et moyen terme.

En l'absence d'un accord international qui aboutirait à imposer des contraintes de coûts similaires associés aux émissions de GES aux entreprises concurrentes hors UE, une allocation de 100 % aux enchères paraît difficilement réalisable. Un équilibre doit être trouvé entre l'augmentation des coûts d'opportunité, inhérente au SCEQE pour les choix techniques et les décisions d'investissement dans des technologies moins émettrices en carbone, et le risque d'atteintes à la compétitivité des entreprises européennes concernées aux dépens de l'industrie européenne. Il faut distinguer la cause de l'effet, ce dernier pouvant se traduire directement par le risque de « fuite de carbone », c'est-à-dire la délocalisation d'activités à fort taux d'émission de GES de l'UE vers des pays tiers, ayant pour effet pervers d'augmenter les émissions au niveau global tout en déplaçant des activités industrielles. Un effet indirect pourrait être une modification des parts de marché de ces entreprises.

La Commission propose que les installations des secteurs qui sont exposés à un « risque important de fuite de carbone¹¹ » puissent recevoir une quantité de quotas gratuits pouvant atteindre 100 %. Les « secteurs » (et non les installations) sont déterminés par la Commission, en comitologie, en tenant compte de quatre critères¹² visant à déterminer la mesure dans laquelle un secteur ou « sous secteur » a la possibilité de répercuter le coût des quotas requis sur le prix des produits sans subir de perte « importante » de parts de marché en faveur d'installations moins performantes en matière d'émissions de composés carbonés établis en dehors de la Communauté.

Le calendrier proposé obéit à une certaine logique : la Commission devrait établir une liste des secteurs au plus tard le 30 juin 2010 et ensuite tous les trois ans (la première « révision » de la liste devant donc intervenir au moment du démarrage de la phase 3 du SCEQE, en 2013). Au plus tard en juin 2011, la Commission présenterait au Conseil et au Parlement européen « à la lumière des résultats des négociations internationales et de l'ampleur des réductions des émissions qui en découlent », un rapport d'analyse dans lequel elle évalue si certains « secteurs ou sous secteurs industriels à forte intensité d'énergie » sont exposés à un risque important de fuite de carbone. Ce rapport est accompagné de « propositions appropriées » qui peuvent être soit d'adapter la proportion de quotas reçus à titre gratuit, soit d'intégrer dans le système les importateurs de produits fabriqués par les secteurs ou sous secteurs identifiés (c'est-à-dire ceux figurant dans la liste révisée tous les trois ans).

Le calendrier de mise en œuvre de ce régime particulier, ainsi que l'identification et le traitement des secteurs potentiellement concernés sont au cœur de la négociation politique au Conseil et au Parlement européen.

¹¹ On notera que la notion de « fuite de carbone » n'est pas définie par la proposition Directive elle-même, mais qu'elle est appréhendée dans le Préambule (voir considérant 19).

¹² Ces critères sont au nombre de 4 (voir a) à d) de l'alinéa 2 du §9 de l'article 10bis), lesquels devraient être appliqués de manière cumulative si l'on s'en tient aux termes de la proposition de la Commission.

Certains États membres, dont la France, considèrent que la détermination de secteurs exposés devrait avoir lieu avant le 30 juin 2010, ce qui sera difficilement réalisable, même en procédure de comitologie, tandis que certains (Autriche) proposent même d'inclure une liste dans la Directive elle-même, ce qui rendrait la détermination arbitraire en l'absence d'un examen rigoureux et objectif de la situation des secteurs concernés. Des États membres souhaitent davantage de critères pour identifier les secteurs exposés, sans toutefois qu'il y ait eu de proposition concrète faite à ce jour. La Pologne, la Lituanie et l'Estonie insistent sur les fuites de carbone dans le secteur de la production d'énergie, tandis que les Pays Bas ont fait des propositions pour mieux prendre en compte les impacts des émissions indirectes du secteur de l'aluminium. Reste la question épineuse des mesures appropriées pour réduire les fuites de carbone. L'ensemble des États membres souhaiterait avoir un rapport de la Commission avant juin 2011 pour statuer. Sur la possibilité d'intégrer les importateurs de produits en provenance de pays tiers, la proposition de la Commission ne fait que l'énoncer que comme une option possible, mais n'en définit pas possibles contours. Seul l'exposé des motifs de la proposition de Directive mentionne la possibilité de mettre un « système efficace de péréquation pour le carbone » qui « pourrait imposer aux importateurs des exigences qui ne seraient pas moins favorables que celles applicables aux installations de l'UE, par exemple en imposant la restitution de quotas », tout en soulignant que toute action devrait être « conforme aux principes de la CCNUCC, notamment au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives (...) et aux obligations internationales de la Communauté, dont l'accord de l'OMC ». Au Conseil, seule la France soutient expressément cette option, et demande à ce qu'elle figure de manière opérationnelle dans la Directive elle-même, tandis que le Royaume s'y oppose clairement.

Utilisation des crédits d'émissions dans le SCEQE

S'agissant de l'éligibilité des activités de projet, la proposition de la Commission ne revient pas sur l'exclusion des crédits générés par des activités de projet de changement d'affectation des terres et de foresterie, y compris de boisement ou de reboisement qui avait été introduite par la Directive dite *Linking*¹³, au motif que cela pourrait « saper l'intégrité environnementale du SCEQE ». L'argument principal de la Commission réside dans le risque de transfert vers les États membres de la responsabilité des exploitants qui utiliseraient des crédits temporaires de les remplacer, en cas de disparition du stock de carbone séquestré, lors de la fermeture de leurs installations. L'autre argument est la difficulté de gérer des unités de comptabilisation de nature différente, d'une valeur différente, permettant de se conformer obligations de manière différente. Pour autant, la France et les Pays Bas souhaitent revenir sur cette exclusion et l'ont clairement dit au Conseil, mais l'Autriche et la Belgique s'y opposent fermement.

S'agissant du volume de crédits qui peut être utilisé par les exploitants, la proposition de la Commission insiste sur la nécessité d'harmoniser l'utilisation, par les exploitants relevant du système communautaire, de crédits de réduction d'émissions et distingue selon qu'un accord international est conclu ou non, en fonction du niveau d'ambition de cet accord, en tenant compte de la réduction additionnelle qui en découlerait par rapport à celui reflétant, pour ce qui concerne les secteurs couverts par le SCEQE, l'engagement unilatéral de -20 % par rapport aux émissions de 1990 en l'absence d'un tel accord international.

Si un accord international n'est pas conclu, la Commission propose de limiter le volume de crédits qui peuvent être utilisés entre 2008 et 2020 au niveau de ce qui a été octroyé aux exploitants par leur gouvernement dans les plans nationaux d'allocation pour la seconde phase du SCEQE (2008-2012). La Commission estime que cela représentera environ plus d'un tiers des réductions d'émissions requises pendant la période 2013 à 2020. Mais seuls les crédits provenant de projets acceptés par tous les États membres pourront être utilisés et seront

¹³ Directive n° 2004/101/CE modifiant la Directive 2003/87/CE

échangés contre des quotas¹⁴. La Commission estime que la demande en crédits peut s'élever à 1 400 millions de tonnes de CO₂ équivalent. À cela, il faut ajouter la possibilité pour les États membres, en application de la proposition sur la répartition des efforts de réduction dans les secteurs non couverts par le SCEQE, d'utiliser des crédits d'émission jusqu'à 3 % des émissions annuelles de ces secteurs, ce qui représente un volume additionnel de 1 230 millions de tonnes, soit un total 2 630 tonnes avec ce scénario.

Si les États membres acceptent l'idée de plafonner le volume de crédits à utiliser (sauf l'Irlande qui a mis une réserve sur ce point), beaucoup d'entre eux estiment que l'utilisation des crédits autorisés et non consommés (pendant la deuxième phase) jusqu'en 2020 est insuffisante.

Si un accord international est conclu, le volume de crédits qui pourra être utilisé par les exploitants s'élèverait à la moitié de l'effort de réduction additionnel (de -20 % par rapport à 1990) résultant de cet accord. On peut estimer que l'objectif de -30 % retenu au Sommet européen de Printemps de mars 2007 et repris par la Commission dans son « Paquet Climat Énergie » équivaudrait à un effort de réduction de 50 %. Ainsi, si l'on prend cette base de calcul, cela représenterait 5 % des émissions de 1990 ou 5 % des 5,8 milliards de tonnes retenus pour l'ensemble des émissions de la Communauté au cours de la période 2013-2020, soit 2320 millions de tonnes de crédits supplémentaires. Dans cette hypothèse, le volume total de crédits pourrait s'élever à 4 850 millions de tonnes pour la période 2008-2020, ou 374 millions de tonnes par an pour les secteurs couverts et non couverts pas le SCEQE. L'objectif poursuivi par la Commission est ici d'envoyer un signal aux pays potentiellement bénéficiaires des activités de projets qui généreront ces crédits en vue de les convaincre de négocier un accord international. À cet effet, on notera que la Commission propose que seuls les crédits MDP provenant de pays tiers ayant ratifié l'accord international puissent être acceptés dans le SCEQE.

Les États membres ne semblent pas opposés à un ajustement automatique tel que proposé par la Commission, mais certains (Royaume Uni, Suède) soulignent la nécessité de mieux anticiper les besoins, en fonction de la contrainte que fera peser cet accord international.

¹⁴ Ce qui permettra de régler les différences d'interprétation de la Directive Linking pour l'approbation de certains projets, notamment les grosses installations hydroélectriques éligibles au titre du MDP.

Liste des sigles

ALDE	Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe
CE	Communauté européenne
CCNUCC	Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique
Coreper	Comité des représentants permanents
ITRE	Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie
MDP	Mécanisme de développement propre
PNAQs	Plans nationaux d'allocation des quotas
SCQE	Système européen d'échange de quotas de gaz à effet de serre