

Paris, le 15 février 2018

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Réponse à la consultation de la Commission sur les choix méthodologiques pour l'établissement de la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone, pour la période 2021-2030

La Commission européenne (DG Clima) a organisé une consultation publique sur les choix méthodologiques pour l'établissement de la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone, pour la période 2021-2030.

La réponse des autorités françaises à cette consultation est ci-jointe. Les autorités françaises souhaitent souligner tout particulièrement les enjeux de la procédure de détermination de la liste des secteurs exposés.

Le contexte global relatif à un risque de fuite de carbone reste certes incertain. Toutefois, par rapport à la période de préparation de la phase 3, le contexte international a évolué : les progrès du développement de mécanismes de tarification du carbone et les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris sont indéniables, et bien qu'inégaux dans le monde, ils contribuent à une certaine convergence des politiques climatiques dans différentes régions du monde.

Le risque de fuite de carbone dépendra de nombreux facteurs qui pourraient être appelés à évoluer : niveau de prix du carbone, exposition au commerce international, niveaux d'efforts des grands partenaires commerciaux de l'Union européenne (Chine, Etats-Unis, Inde, etc.). Des évaluations régulières d'un tel risque devraient être conduites par la Commission.

En termes de méthodes d'évaluation du risque de fuite de carbone, pour les coûts indirects, les efforts des pays tiers, les évaluations qualitatives et les évaluations à un niveau désagrégé, les autorités françaises demandent à la Commission de privilégier la transparence des critères et la comparabilité entre les secteurs autant que possible. À ce titre, la Commission pourrait fournir aux parties prenantes des modèles précis détaillant les informations demandées afin de pouvoir se fonder sur des indicateurs, mais aussi des sources comparables entre secteurs.

Les autorités françaises se tiennent à la disposition de ceux de la Commission pour tout renseignement complémentaire.

ANNEXE : Réponse des autorités françaises aux questions de la consultation publique sur les choix méthodologiques pour l'établissement de la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone, pour la période 2021-2030

I. Questions générales

Cette section comprend des questions générales relatives à la liste des fuites de carbone et à l'allocation gratuite.

1. La phase 3 du système communautaire d'échange de quotas d'émission couvre la période allant de 2013 à 2020 inclus et est régie par des règles harmonisées d'allocation gratuite et une limitation des émissions totales à l'échelle de l'UE, ainsi que par des règles spécifiques concernant le risque de fuite de carbone. Quelle est votre perception de l'évolution du risque de fuite de carbone depuis le début de la phase 3 du système communautaire d'échange de quotas d'émission en 2013?

- Risque accru
- Diminution du risque
- Aucun changement important
- Je ne sais pas

Réponse :

Facteurs limitant le risque par rapport au début de la phase 3 :

Le risque de fuite de carbone est réduit par rapport au début de la phase 3 du fait du développement de l'action climatique dans d'autres États. La mise en place de mécanismes de tarification du carbone dans les autres régions du monde (Amérique, Chine, Corée, Océanie) et les dynamiques positives dans plusieurs régions frontalières de l'Europe (Maghreb, Turquie) devraient limiter l'opportunité de délocaliser une production industrielle pour échapper à une réglementation sur les émissions de CO₂. Néanmoins, pour que ces facteurs limitent les risques de fuites de carbone, il faudrait que les contraintes sur les installations industrielles soient effectivement comparables (en termes de périmètre des activités concernées, d'ambition de réduction des émissions et de prix du CO₂).

Facteurs incertains :

Sous certaines conditions de croissance, et en fonction de la révision des référentiels d'allocation, il est possible que le facteur de correction transsectoriel (CSCF) soit déclenché pendant les dernières années de la phase 4 (étude I4CE). Deux études faites par les analystes principaux du marché montrent à l'inverse que le CSCF ne devrait pas être déclenché (ThomsonReuters et ICIS). En fin de phase 3, la perception du coût pour les entreprises est accentuée par le fait que le CSCF atteint 12% en 2017 et 18% en 2020. Le CSCF pourrait être de 0% pendant toute la phase 4.

Le prix du carbone sera potentiellement plus élevé en phase 4. Les analystes prédisent des prix du carbone autour de 10-15€ en 2020 et 20-35€ en 2030. En comparaison, même si le prix réel du quota avoisinait 8-9€/tCO₂ en 2012, les études d'impact de la Commission européenne ont pris pour référence un prix de 30€/tCO₂ pour estimer l'exposition à un risque de fuite de carbone en phase 3 et adapter le niveau d'allocation gratuite.

Le projet « *Carbon Leakage Evidence* » (pilote par Ecofys et financé par la DG CLIMA) qui a rendu son rapport final en 2013, concluait à une absence de preuve empirique de fuites de carbone lors des deux premières phases de l'ETS. Ces analyses, entre autres, ont conduit la Commission Européenne à

rejeter l'option de la mise en place d'un mécanisme d'inclusion carbone (ou « MIC ») lors de la troisième phase de l'ETS.

Compte tenu des évolutions permanentes des conditions structurelles à ce type d'analyse (nouveaux engagements internationaux, évolution du prix des énergies fossiles, etc.), la France souhaite que la Commission réévalue les risques de fuite de carbone sur une base régulière (conformément à la nouvelle directive ETS¹). Par ailleurs, ces évaluations devront être de nature *ex ante* tout autant qu'*ex post* (l'étude Ecofys de 2013 ne comprenait pas de dimension prospective). En effet, le prix du carbone va augmenter progressivement de manière à ce que l'Union Européenne respecte ses objectifs de long terme, et les risques potentiels de fuite de carbone seront ainsi d'autant plus importants. Il serait alors utile que ces risques soient examinés dans des scénarios prospectifs décrivant différents niveaux d'efforts climatiques des grands partenaires commerciaux de l'Union Européenne (Chine, Etats-Unis, Inde, etc.).

2. La liste des fuites de carbone et le niveau plus élevé d'allocation gratuite accordée aux secteurs et sous-secteurs concernés à cause de cette liste ont été mis en place tout au long de la phase 3 du SEQUE. Veuillez faire part de votre point de vue sur votre expérience administrative avec le système, en particulier si vous pensez qu'il est possible de réduire la charge administrative et/ou de simplifier le système.

Réponse :

En termes de charge administrative concernant l'allocation gratuite, des améliorations pourraient être apportées afin de simplifier le processus pour adapter l'allocation gratuite en cas de changement important de niveau de production. En recensant les niveaux de production des installations, et notamment des émissions par sous-installations, il sera plus simple d'observer l'évolution des intensités carbone des secteurs et donc de leur exposition à un risque de fuite de carbone.

La liste des secteurs exposés étant définie pour 10 ans, cela apporte une prévisibilité supplémentaire pour les secteurs.

En termes de simplification, il serait bénéfique de disposer de règles plus précises et d'explications sur le processus pour l'exclusion des petits émetteurs.

II. Choix méthodologiques

Veuillez garder à l'esprit que les principaux éléments et critères de l'évaluation visant à déterminer la liste des fuites de carbone sont prévus dans les dispositions de la directive SEQUE. Il ne reste plus que certains aspects méthodologiques à trancher et ils font l'objet de cette partie de la consultation. Afin de maximiser l'impact des points de vue exprimés, nous vous encourageons donc fortement à répondre aux questions ci-dessous, tout en gardant à l'esprit les aspects déjà décidés, comme expliqué dans la partie introductive de cette consultation.

L'intensité des émissions d'un secteur fait partie des critères d'évaluation de son exposition au risque de fuite de carbone.

3. L'intensité des émissions tient compte des émissions directes et indirectes. Pour calculer les émissions indirectes (émissions liées à l'électricité consommée par le secteur), la consommation d'électricité doit être convertie en émissions en utilisant un facteur d'émission d'électricité représentant l'intensité des émissions de la production d'électricité.

1 Les risques de fuite de carbone ne concernant pas uniquement les secteurs soumis au marché de l'ETS, il serait pertinent que la prochaine évaluation de la Commission couvre un périmètre plus large de secteurs (s'agissant des secteurs dits « hors-ETS », le secteur agricole notamment pourrait être sujet à des fuites de carbone).

Veillez partager votre point de vue sur le facteur d'émission d'électricité à utiliser (dans ce cas, les facteurs d'émission d'électricité peuvent se référer à des valeurs moyennes ou marginales). La valeur moyenne se réfère à la quantité d'émissions par rapport à l'électricité produite en tenant compte de toutes les intensités d'émissions différentes (liées au combustible utilisé). La valeur marginale reflète la variation incrémentale des émissions de CO2 liée à la dernière unité d'électricité consommée et diffère des valeurs moyennes en raison de la structure hétérogène de la production d'électricité (certaines centrales produisant une charge de base et d'autres une charge de pointe) :

valeur moyenne - Intensité moyenne des émissions de l'UE dérivée de l'électricité produite à partir du bouquet énergétique total, qui comprend toutes les sources d'énergie en Europe

valeur moyenne - Intensité moyenne des émissions de l'UE dérivée de l'électricité produite à partir de combustibles fossiles

valeur marginale - facteur d'émission marginal pour la production d'électricité déterminé par les émissions spécifiques de CO2 du "dernier kWh d'électricité consommée".

Réponse :

La valeur de l'intensité moyenne d'émissions de l'UE doit être utilisée. Vu l'importance grandissante des énergies renouvelables et décarbonées, il ne semble pas justifié de ne considérer que le parc de production d'électricité à partir de combustible fossile. Enfin, le facteur d'émission marginal évolue rapidement et est difficile à estimer, d'autant plus que le marché de l'électricité en Europe est fragmenté.

Pour référence, la valeur actuelle est de 0.465kgCO2/kWh, qui correspond à l'intensité carbone moyenne de la production d'électricité totale en 2005². À noter que cette valeur moyenne n'est pas mise à jour pendant la période.

4. Selon vous, comment évalueriez-vous la politique et l'action internationales en matière de climat en 2018 par rapport à 2013, notamment à la lumière de l'Accord de Paris?

Progrès significatifs

Quelques progrès

Pas de progrès

Je ne sais pas

Réponse :

L'action internationale a connu un progrès considérable en 2015 avec la conclusion de l'Accord de Paris, dans le cadre duquel l'ensemble des États se sont donné des objectifs ambitieux et un cadre d'action commun. Sa ratification extrêmement rapide aura été la preuve de l'engagement d'un grand nombre d'États, dont plusieurs (États-Unis et Chine en tête) avaient démontré un leadership nouveau en matière d'action climatique dans la préparation de la COP21. L'action internationale est également marquée par la mobilisation croissante des acteurs non étatiques, notamment au sein de l'Agenda mondial pour l'action climatique. Les nombreux engagements sont compilés dans la Zone des acteurs non-étatiques pour l'action climatique (NAZCA, Non-State Actor Zone for Climate Action). Enfin, 2016 a également été l'année de lancement des 17 Objectifs de développement durable, que les États

2 Etude d'impact de la Commission pour la révision précédente de la liste des secteurs exposés :

Baseline (average total electricity generation mix, '05 data) : 465 gCO2/kWh

Updated baseline (average total electricity generation mix, '08-'10 data) : 423 gCO2/kWh

Marginal EF of fossil fuel electricity generation in current system (2009 data) : 690 gCO2/kWh

s'engagent à atteindre d'ici 2030. L'objectif 13 consiste notamment à prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.

Ces progrès demandent toutefois à être confirmés, plusieurs défis restant à relever. L'annonce du retrait des États-Unis, s'il a affecté négativement l'ensemble des processus multilatéraux sur le climat, n'a pas entraîné d'autres remises en cause de l'Accord de Paris lui-même. Cependant, les règles de mise en œuvre de l'Accord de Paris devront être précisées à la COP24 fin 2018. Enfin, les engagements pris par les États dans le cadre de leurs contributions déterminées au niveau national (NDC) ne sont pas suffisants pour atteindre les objectifs de limitation de la hausse des températures mentionnés dans l'Accord. Il sera ainsi nécessaire que la logique de relèvement progressif de l'ambition se vérifie dans les faits, à commencer par les nouvelles NDC qui seront déposées en 2020. La structuration de l'Agenda d'action et sa pérennisation demeurent des enjeux élevés des négociations climatiques actuelles.

5. L'évaluation de l'exposition d'un secteur au risque de fuite de carbone inclut le calcul de l'intensité commerciale du secteur. Dans ce contexte, il serait utile d'avoir une réflexion sur la question de savoir si les politiques climatiques des pays hors UE peuvent être considérées comme comparables au SEQE à ce stade, étant donné que les fuites de carbone ne peuvent par définition se produire que lorsque la production est transférée dans des zones où les politiques climatiques sont moins strictes que celles de l'UE. Considérez-vous que les pays ou régions en dehors de l'UE ont des politiques climatiques/énergétiques comparables au SEQE?

Veillez expliquer en suivant les sous-questions ci-dessous.

Quels pays ou régions considérez-vous avoir des politiques comparables au SEQE?

Quels éléments des politiques climatiques/énergétiques mondiales devraient être pris en compte pour déterminer la comparabilité avec le SEQE?

Quels éléments des politiques climatiques/énergétiques mondiales trouveriez-vous plus ou moins ambitieux que le SEQE?

Quel est, selon vous, le meilleur moyen de refléter l'évolution des politiques climatiques dans les pays et régions en dehors de l'UE, compte tenu du dialogue de facilitation et des mécanismes d'inventaire mondiaux prévus par l'Accord de Paris, ainsi que d'autres initiatives pertinentes (par exemple l'agenda de l'action)?

Réponse :

Plusieurs États ont mis en place des dispositifs de nature comparable (marchés de quotas d'émission et/ou taxes carbone), à l'image de la Californie, de provinces canadiennes (Québec, Ontario) ou plus récemment de la Chine et du Mexique. Cependant les paramètres précis (prix du quota, secteurs couverts, niveau d'allocation gratuite, compensation des coûts indirects pour l'électricité, notamment) peuvent varier grandement, amenant des dispositifs en apparence similaires à représenter dans les faits des coûts très différents pour les acteurs des secteurs concernés et l'économie en général. De fait, seuls environ 15% des émissions font aujourd'hui l'objet d'une tarification, et parmi les émissions tarifées, plus de 75% le sont à moins de 10\$/tonne de CO₂ (EU : 8€, RGGI : 5\$, California/Quebec : 15\$, China 2-9€, Corée : 15€, NZ : 9€).

6. Selon vous, comment évalueriez-vous l'amélioration de l'intensité des émissions de carbone dans la production de l'industrie manufacturière, dans l'UE par rapport au reste du monde, y

compris en ce qui concerne l'évolution des investissements à faible intensité carbonique et de l'innovation?

Davantage de progrès dans l'UE par rapport au reste du monde

Moins de progrès dans l'UE par rapport au reste du monde

Même niveau de progrès

Je ne sais pas trop

Réponse :

Si la question de l'amélioration des intensités carbone est essentielle pour adapter la protection de l'industrie, les données sont difficiles à recueillir. L'Union européenne pourrait mener une action internationale, dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi du progrès vers les objectifs de l'Accord de Paris, pour travailler à la mise en place d'indicateurs sur les intensités d'émissions des principales activités industrielles dans le monde. Elle pourrait mettre en place une revue de la littérature existante sur le sujet dans le cadre de ses rapports sur le fonctionnement du marché carbone et sur la compétitivité industrielle.

Les fédérations industrielles internationales pourraient également être incitées à se pencher sur la question.

7. La directive SEQE prévoit la possibilité d'évaluations qualitatives des secteurs en vue de déterminer leur exposition au risque de fuite de carbone. Les critères et l'éligibilité à ces évaluations sont définis dans la directive. Afin de s'assurer que ces évaluations sont aussi solides, justes, transparentes et équitables que les évaluations par défaut (où les critères et les seuils quantitatifs indiquent clairement quels secteurs devraient être inclus dans la liste des fuites de carbone), que considéreriez-vous comme une bonne approche en termes de processus?

Réponse :

En premier lieu, la transparence des critères, au-delà des intitulés inscrits dans la directive, et la transparence des données soumises pour l'évaluation de l'exposition à un risque de fuite de carbone des secteurs sont essentielles. Les données fournies et les méthodologies devraient être publiées par la Commission européenne.

Il devrait être possible également de comparer les secteurs et sous-secteurs candidats entre eux, voire de comparer les secteurs et sous-secteurs candidats avec quelques secteurs représentatifs admis sur la liste des secteurs exposés au titre du critère « quantitatif » de l'article 10b(1).

Afin d'harmoniser et de garantir une certaine qualité dans les données fournies, la Commission pourrait fournir des modèles précis d'informations demandées, afin de pouvoir se baser sur des indicateurs, mais aussi des sources comparables entre secteurs.

Les autorités françaises demandent à la Commission de préciser le calendrier de ces évaluations qualitatives et prévoir un calendrier compatible avec une préparation de qualité de ces dossiers de manière à ce que tous les secteurs potentiellement concernés puissent préparer leurs demandes.

Afin d'assurer une bonne qualité des données soumises, les dossiers d'évaluation et les justifications des résultats devront être disponibles au public.

8. Quels paramètres considéreriez-vous comme les plus pertinents pour évaluer la capacité d'un secteur à répercuter les coûts du carbone sur les prix des produits au-delà de l'intensité commerciale?

Réponse :

Parmi les critères les plus pertinents pour évaluer la capacité d'un secteur à répercuter le prix du carbone sur ses consommateurs, figurent :

1. Le coût du CO2 comparé à la valeur ajoutée, aux marges des entreprises, aux coûts du transport, aux variations temporelles de prix des matières premières et des produits finis sur les marchés internationaux ;
2. Le niveau de concentration des marchés, et le degré de captivité des clients ;
3. La situation des filières aval et ses marges. Par exemple, le secteur du ciment dispose en principe d'une bonne capacité à répercuter le prix du carbone sur les consommateurs en raison du fort coût relatif des transports, qui limite fortement la concurrence extra-UE, et des marges plus ou moins importantes dans le secteur de la construction.
4. L'existence d'accords commerciaux multilatéraux ou d'importants facteurs de perturbation de l'équilibre des marchés (par exemple une réforme structurelle des marchés).

9. La directive SEQE prévoit la possibilité d'évaluer les produits et les sous-secteurs plutôt que les secteurs dans certains cas. Les critères, l'éligibilité et le niveau d'évaluation sont définis dans la directive. Dans de tels cas, il n'y a pas de données officielles accessibles au public. Afin de s'assurer que ces évaluations sont aussi solides, justes, transparentes et équitables que les évaluations quantitatives par défaut, que feriez-vous?

Réponse :

Afin d'assurer une bonne qualité des données soumises, les dossiers d'évaluation devront être disponibles au public. Cependant, il faudra tenir compte des situations avec des données sensibles ou confidentielles concernant une entreprise ou un site et veiller aux enjeux de secret industriel et commercial dans ces cas précis qui devraient être limités. Les données d'importation, d'exportation et de production sont disponibles sur Eurostat.

Le périmètre des données devra être aussi large que possible, afin d'être le plus représentatif possible du produit ou sous-secteur.

Des comparaisons avec la bibliographie existante pourront être produites pour étayer les données fournies.

Les autorités françaises demandent à la Commission européenne de fournir davantage d'informations sur le format des dossiers que les secteurs et sous-secteurs industriels doivent préparer pour les phases d'évaluation qualitative ou aux niveaux des produits, et sur les moyens de fournir ces données de manière transparente tout en respectant le caractère confidentiel de certaines informations (par exemple les parts de marché ou les marges des entreprises).