



NOTE DES AUTORITES FRANÇAISES

OBJET : Réponse à la consultation de la Commission relative à la préparation du rapport sur l'impact des négociations internationales sur la situation des secteurs intensifs en énergie

1. A votre avis, comment ont évolué les indicateurs-clés du risque de fuites de carbone (tels que l'exposition à la concurrence internationale, les prix du quota, etc.) pour les industries européennes intensives en énergie depuis l'adoption fin 2008 du paquet énergie climat mettant en œuvre l'objectif unilatéral de réduction de 20% ?

La directive ETS a prévu la prise en compte de plusieurs facteurs pour l'établissement de la liste des secteurs exposés au risque de fuites de carbone : coûts supplémentaires induits par la mise en œuvre de la directive pour le secteur considéré et exposition à la concurrence internationale, notamment. Elle a également prévu de tenir compte des données pertinentes relatives à la mesure dans laquelle les pays tiers représentant une part décisive de la production mondiale des produits relevant des secteurs exposés s'engagent fermement à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs concernés, dans une mesure comparable à l'Union européenne et dans les mêmes délais, ainsi qu'à la mesure dans laquelle l'efficacité, sur le plan des émissions de carbone, des installations situées dans ces pays est comparable à celle des installations européennes.

Depuis l'accord obtenu sur le paquet énergie climat fin 2008, plusieurs évolutions ont été constatées :

1. Le prix du quota d'émission de CO₂ sur le marché européen a chuté de 30,6 €/t (pic atteint le 1er juillet 2008) à 8,2 €/t (creux observé le 12 février 2009), avant de rebondir et de se stabiliser autour de 13-14 € aujourd'hui. Cette évolution s'explique tout d'abord par le déplacement de l'équilibre offre-demande sur le marché : la contraction de la production industrielle (sidérurgie, ciment, verre...) et de la consommation d'énergie qui accompagne le ralentissement économique a en effet entraîné une baisse des émissions de CO₂ des installations soumises au marché, avec comme conséquence une modération de la demande de quotas. Les prévisions les plus récentes des analystes pour le prix du quota à l'horizon 2020 s'échelonnent entre 24€/t et 48€/t. Il apparaît donc que la valeur du quota retenue pour l'estimation des coûts supplémentaires directs et indirects induits par la mise en œuvre de la directive « quotas » dans le cadre de la décision du 24 décembre 2009 (30€/t) reste pertinente.
 2. Du point de vue de l'exposition à la concurrence internationale, il n'apparaît pas que la crise économique mondiale ait modifié significativement à la baisse la proportion des importations de la demande intérieure européenne. Au contraire, la coordination
- 2, boulevard Diderot, 75572 Paris CEDEX 12 – tél. : 01 44 87 12 06 – fax : 01 44 87 11 12
courriel : nicolas.debaisieux@sgae.gouv.fr

internationale a permis d'éviter les tentations protectionnistes. L'exposition à la concurrence internationale des secteurs soumis à la directive ETS devrait ainsi se maintenir, voire pourrait s'accroître.

3. Les engagements annoncés par les pays ayant confirmé leur volonté de s'associer à l'accord de Copenhague apparaissent à ce stade hétérogènes et ne permettent pas, en l'état, de tirer des conclusions claires sur leur impact sur les secteurs européens exposés au risque de fuites de carbone, dont la liste a été arrêtée pour cinq ans. Aussi, une analyse précise des offres figurant en annexe de l'accord de Copenhague, de leurs conséquences sur les secteurs considérés dans les pays tiers et, par voie de conséquence, sur leur impact sur les secteurs européens exposés au risque de fuite de carbone, paraît indispensable (cf. question 2).

Indépendamment des évolutions, la France tient à souligner que l'article 10bis paragraphe 13 dispose, comme le rappelle également le considérant 3 de la décision du 24 décembre 2009 établissant la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone que la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuites de carbone, établie par la décision de la Commission du 24 décembre 2009, est valable pour 5 ans. Afin de donner une bonne visibilité aux acteurs européens, il convient que ces dispositions de la directive soient respectées et qu'aucune modification n'y soit apportée avant 2014, à l'exception des ajouts prévus par la directive.

2. Pensez-vous que les résultats du sommet de Copenhague, y compris l'Accord de Copenhague et les engagements pris par les pays dont l'industrie concurrence celle des secteurs européens intensifs en énergie, se traduiront par des réductions d'émissions de gaz à effet de serre additionnelles suffisantes pour revoir la liste des secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone ? Si oui, comment et pourquoi ?

Les résultats de la conférence de Copenhague, s'ils marquent une étape importante dans les négociations internationales sur un régime climatique pour l'après-2012, n'ont pas été à la hauteur des attentes et des ambitions de l'Union européenne. C'est pourquoi, dans sa lettre adressée le 28 janvier 2010 au secrétaire exécutif de la CCNUCC, l'UE réaffirme les objectifs de politique climatique exprimés dans le paquet législatif énergie climat adopté fin 2008. Si 110 pays ont confirmé leur volonté de s'associer à l'accord et ont transmis des engagements, l'hétérogénéité des données ne permet pas de tirer des conclusions, à ce stade, sur l'impact de ces engagements sur les secteurs européens exposés au risque de fuites de carbone. En outre, l'analyse de la comparabilité des efforts est aujourd'hui rendue difficile par l'absence de date de référence commune, les incertitudes sur les émissions forestières et liées à l'activité agricoles et les incertitudes sur la prise en compte des mécanismes de flexibilité dans les efforts nationaux.

Aussi, une analyse approfondie doit être menée afin d'évaluer l'ambition des engagements annoncés au regard des données de la science (objectif des 2 degrés), mais également, secteur par secteur, de leur impact du point de vue du risque de fuites de carbone.

Certains éléments déterminants pour l'analyse ne figurent pas nécessairement dans les informations transmises par les Parties au Secrétariat exécutif de la CCNUCC : aussi, un dialogue avec ces Etats tiers devrait être engagé afin de préciser ces données. Le résultat de ce processus ne peut, à ce stade, être anticipé.

3. A votre avis, quel serait un nouveau facteur général d'ordre économique ou autre justifiant une modification du niveau d'allocation de quotas gratuits aux secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuites de carbone ?

Depuis l'adoption de la décision de la Commission du 24 décembre 2009 établissant la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone, le contexte général d'ordre économique n'a pas évolué favorablement : développement de la récession et de ses impacts sur la production industrielle européenne, fragilisation des entreprises européennes et affaiblissement de leur capacité d'investissement.

La mise en place du système européen révisé d'échange de quotas d'émissions constitue un chantier très lourd, dont certains aspects techniques exigent des études approfondies, en cours de réalisation. Il nécessite également une bonne visibilité pour l'ensemble des acteurs, publics et privés. Aussi, les évolutions du contexte économique ou autre ne justifient pas, à ce stade, de modification du niveau d'allocation de quotas gratuits aux secteurs considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone.

4. Considérez-vous que l'allocation gratuite de quotas suffit à traiter le problème des fuites de carbone, ou pensez-vous que des mesures alternatives ou complémentaires sont nécessaires ?

La directive « quotas » révisée prévoit l'allocation de quotas gratuits aux secteurs exposés au risque de fuites de carbone à hauteur des émissions de CO₂ correspondant à la performance moyenne des 10 % d'installations les plus efficaces d'un secteur ou sous-secteur en Europe. Cette allocation n'épuise donc pas le risque de fuites de carbone dès lors qu'elle ne couvrira en moyenne qu'une partie des émissions effectives et conduira donc les industriels à acheter une part significative de quotas pour couvrir leurs besoins.

L'allocation gratuite de quotas à hauteur du référentiel ne permet pas d'éliminer le risque de fuites de carbone dès lors qu'une entreprise fait face à un coût d'opportunité de l'usage de ces quotas qui peut la conduire à préférer délocaliser une partie de sa production en dehors d'Europe et à vendre les quotas qu'elle a reçu pour sa production historique européenne : quel que soit le mode d'allocation, la contrainte carbone crée un coût marginal à la tonne de CO₂ et donc des risques de fuites.

La France considère donc que l'allocation gratuite de quotas telle que prévue par la directive 2003/87/CE révisée¹ ne suffit pas à éliminer le risque de fuite de carbone et qu'il est nécessaire d'étudier la possibilité de mettre en place des outils complémentaires, en particulier la possibilité d'intégrer dans le système communautaire les importateurs de produits fabriqués par les secteurs ou sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuites de carbone, mentionnée à l'article 10 ter de la directive 2009/29.

C'est pourquoi il est essentiel que le rapport que la Commission présentera en juin prochain analyse précisément les conditions dans lesquelles un tel mécanisme pourra être mis en place en cas de risque de fuite de carbone.

¹ Les règles de modification du volume d'allocations pour les installations européennes en cas d'extension ou réduction importante de capacité ou de cessation partielle d'activité devraient partiellement permettre de mieux tenir compte des investissements, désinvestissements ou de la baisse significative de production des entreprises communautaires et donc de réduire le risque de fuite de carbone. Toutefois, ces dispositions ne répondent pas pleinement à la problématique des fuites de carbone.