

Contribution du Réseau Action Climat France à la consultation publique de la Commission européenne sur les options visant à renforcer le système communautaire d'échange de quotas

28 février 2013

Numéro du registre de transparence : 091799410661-53

Réseau Action Climat France
2B rue Jules Ferry
93100 Montreuil
France

Introduction

Le Réseau Action Climat France (RAC-France) se félicite de pouvoir participer au débat sur la l'amélioration indispensable du fonctionnement du système communautaire d'échange de quotas (SCEQE), et de pouvoir fournir ses observations sur les options de réforme structurelle du SCEQE, telles que décrites dans le « *Rapport sur l'état du marché européen du carbone en 2012* » de la Commission européenne. Le RAC-France est préoccupé par la mauvaise performance du SCEQE et par l'effondrement du signal-prix du CO₂ ces derniers mois, au moment où le prix du charbon connaît une baisse record. L'attractivité des investissements dans la transition énergétique est désormais quasiment nul pour les entreprises européennes, risquant d'enfermer l'Europe dans une trajectoire intensive en émissions de CO₂.

Dans sa contribution à la consultation publique de la Commission européenne sur la modification du calendrier des enchères de quotas d'octobre 2012¹, le Climate Action Network Europe (CAN-Europe), réseau européen du RAC-France, a souligné que la mesure de gel provisoire des quotas (*back-loading*) devait être suivie rapidement d'ajustements structurels sur le marché carbone. Le CAN-Europe a également indiqué que le gel provisoire des enchères pour un certain volume de quotas, puis la réintroduction de ces quotas sur le marché, ne suffirait pas à résoudre le problème de fond : l'offre excédentaire de quotas. Elle ne permettra pas non plus de garantir que le SCEQE réalise ses principaux objectifs, notamment l'incitation à des investissements sobres en carbone.

Dans ce contexte, le RAC-France recommande de concevoir la réforme structurelle du SCEQE comme un moyen de renforcer la performance de cet outil à court et à plus long terme. Les mesures de réforme structurelle devront non seulement résoudre le problème de l'offre excédentaire de quotas, mais aussi améliorer le système en profondeur, afin qu'il permette des réductions d'émissions à un coût raisonnable, et cohérentes avec la fourchette haute de l'objectif de réduction d'émissions de l'Europe pour 2050 (-95%).

- Le SCEQE doit garantir l'existence d'un signal-prix du carbone suffisant et permanent. C'est indispensable pour rassurer les investisseurs sur la rentabilité à long terme de leurs investissements dans la transition énergétique ;
- Il faut aligner le facteur de réduction linéaire des émissions, qui détermine le plafond des quotas sur le marché carbone, avec l'objectif de l'UE de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95% d'ici 2050.

¹ Contribution du CAN Europe à la consultation publique de la Commission européenne sur la révision du calendrier des enchères de quotas : http://ec.europa.eu/clima/consultations/0016/organisation/can_en.pdf, soutenue par le Réseau Action Climat France.

Le point de vue du RAC-France sur les options proposées par la Commission européenne

1. L'augmentation de l'objectif de réduction de l'UE pour 2020 à 30%

Le RAC-France soutient vivement un relèvement de l'objectif européen pour 2020 à 30% de réduction des émissions sur le plan domestique, par rapport au niveau de 1990. Un tel renforcement de l'ambition climatique de l'UE se traduirait par de nombreux avantages, tels que l'augmentation des recettes tirées des enchères de quotas pour les Etats membres, ou encore le développement des investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Un objectif de 30% placerait aussi l'UE sur la bonne trajectoire pour atteindre, à un coût raisonnable, l'objectif européen à l'horizon 2050.

Avant la Conférence de Copenhague, l'UE avait annoncé qu'elle pourrait augmenter son objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à 30%, à condition que d'autres pays fortement émetteurs s'engagent sur des niveaux d'efforts comparables. Le RAC-France estime que cette offre conditionnelle devrait être réexaminée à la lumière des évolutions récentes. De nouvelles initiatives en matière de politiques climatiques émergent dans le monde entier. En outre, les dernières données sur les émissions européennes indiquent que l'UE pratiquement déjà atteint son objectif pour 2020, 8 ans en avance. La note du CAN-Europe intitulée « *Comblant le fossé d'ambition* »² montre que si les États membres de l'UE mettent pleinement en œuvre les politiques déjà adoptées, il est probable que l'UE atteigne en 2020 des réductions d'émissions d'au moins 25% au niveau domestique, par rapport à 1990. Un objectif climatique de 30% pourrait donc être atteint sans trop d'efforts supplémentaires. Dans le contexte international, l'UE aurait aussi tout intérêt à augmenter son objectif pour 2020. En effet, à la COP18, les pays développés qui se sont réengagés au titre du protocole de Kyoto, dont l'Union européenne, ont accepté de revoir leurs objectifs à la hausse d'ici 2014. C'est essentiel si l'on espère atteindre un accord mondial d'ici 2015. La France, qui a annoncé son offre d'accueillir et de présider la COP21 en France, devrait se mobiliser au sein de l'UE pour qu'un tel relèvement du niveau d'ambition de l'Europe soit possible.

Le passage à 30% de l'objectif de réduction des émissions intérieures de l'UE pour 2020 devrait se traduire par des réductions d'émissions supplémentaires, tant dans les secteurs couverts par le SCEQE qu'en dehors. Pour les secteurs du SCEQE, un objectif climatique de 30% nécessiterait l'annulation d'un certain volume de quotas, l'augmentation du facteur de réduction linéaire, ou bien ces deux options associées (voir le rapport de l'Öko-Institute pour le WWF et Greenpeace³).

En particulier, la solution la plus optimale serait d'aligner le SCEQE avec une réduction de 30% des budgets d'émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020, pour réaliser la fourchette haute de l'objectif européen en 2050.

RAC-France recommande le retrait permanent de 2,2 milliards de quotas, ainsi qu'une augmentation du facteur de réduction linéaire des émissions à 2,6 % (au moins)⁴. Ces deux mesures conjuguées permettraient d'atteindre l'objectif de 30% en 2020. L'annulation des quotas doit intervenir avant la fin de la phase III et le facteur de réduction linéaire devrait être augmenté à partir de 2014.

2. Le retrait définitif de 2,2 milliards de quotas en phase III

La suppression d'un certain nombre de quotas est l'une des solutions techniques pouvant être mises en œuvre dans le but d'augmenter l'objectif climatique de l'UE à 30% d'ici 2020.

La Commission européenne n'a pas proposé de volume spécifique de quotas à retirer définitivement du marché.

Le RAC-France appelle au retrait de 2,2 milliards de quotas (assortie d'une augmentation du facteur de réduction linéaire des émissions). La suppression de 900 millions de quotas, soit le volume proposé par la Commission européenne pour le *back-loading*, ne serait pas suffisante, ni pour créer un signal-prix satisfaisant, ni pour inciter à des investissements sobres en carbone, ni pour atteindre un objectif de réduction plus ambitieux.

² CAN-Europe (2012), *Closing the Ambition Gap. What Europe Can Do*.

³ Öko Institute (2012), *The cost of inaction*, Greenpeace, WWF.

⁴ Aujourd'hui, le facteur de réduction linéaire des émissions sur le SCEQE est de 1,74%.

Ce retrait des quotas pourrait être réalisé progressivement. Il est possible de commencer par la suppression définitive des quotas gelés temporairement par la mesure de *back-loading*, puis, lors d'une seconde phase, de supprimer définitivement les quotas supplémentaires. En plus des 900 millions de quotas du *back-loading*, nous demandons donc le retrait définitif de 1,3 milliard de quotas supplémentaire. Le volume des enchères de quotas devra diminuer davantage entre 2015 et 2020.

Cette mesure doit s'accompagner d'une réforme supplémentaire concernant l'interdiction complète des crédits internationaux de compensation. L'autorisation d'introduire plus de crédits internationaux sur le marché amoindrirait, voire annulerait, les effets du retrait définitif d'une partie du surplus de quotas.

Il serait également possible de diminuer l'attribution gratuite des quotas à travers l'examen, en 2014, des mesures nationales d'application, par exemple grâce à l'application de facteurs de correction intersectoriels plus ambitieux.

3. Une révision rapide du facteur de réduction linéaire

Comme d'autres associations européennes, le RAC-France propose de revoir le facteur de réduction linéaire des émissions dès 2014.

Le rapport sur « *L'état du marché européen du carbone en 2012* » souligne à juste titre que « *le facteur de réduction linéaire conduirait à une réduction d'à peine plus de 70% sur le SCEQE à l'horizon 2050, qui n'est pas compatible avec l'objectif adopté par l'UE sur le long terme – une réduction de ses émissions de 80 à 95% d'ici à 2050* ».

La trajectoire de réduction des émissions dans les secteurs SCEQE doit donc être ajustée pour permettre à l'UE d'atteindre la fourchette supérieure de son objectif climatique pour 2050, mais aussi pour réduire l'excédent de quotas qui devrait encore s'accumuler au sein du système d'ici 2020 si rien n'est fait.

L'examen anticipé du facteur de réduction linéaire en 2014 doit permettre de l'augmenter à 2,6%. Ce pourcentage est à relier à la suppression simultanée de 2,2 milliards de quotas d'émissions. Si la modification de la trajectoire de réduction des émissions est reportée à une date postérieure à 2014, ou si le nombre de quotas retirés définitivement est inférieur à 2,2 milliards, alors le facteur de réduction linéaire devra être augmenté au-delà de 2,6%, pour compenser le retard dans l'action.

L'augmentation du facteur régissant le plafond sur le SCEQE devra être prise en compte dans les discussions sur le cadre politique européen sur le climat et l'énergie après 2020. Il est indispensable de s'assurer que les objectifs de réduction d'émissions, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique se renforcent mutuellement, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

4. L'extension du champ d'application du SCEQE à d'autres secteurs après 2020

Le RAC-France émet un avis réservé sur cette option. L'extension du champ d'application du SCEQE à d'autres secteurs actuellement non couverts par le SCEQE – comme les transports (hors aviation) – pourrait entraîner un affaiblissement de la réglementation environnementale déjà imposée à ces secteurs. Par exemple, dans le secteur des transports, les réglementations existantes sont susceptibles d'être plus efficaces du point de vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la durabilité et de l'innovation, que le SCEQE.

En outre, élargir le champ d'application du SCEQE à de nouveaux secteurs pourrait nuire aux futurs liens créés entre le marché carbone européen et d'autres systèmes d'échange de quotas dans le monde.

Néanmoins, le RAC-France est disposé à participer à une discussion constructive sur l'extension du champ d'application du SCEQE. Mais comme il est peu probable qu'un tel débat aboutisse très prochainement, cette option n'est pas susceptible d'être mise en place suffisamment tôt pour accroître le niveau d'ambition climatique de l'Europe avant 2020.

5. Limiter l'accès aux crédits internationaux

Le RAC-France soutient fortement l'interdiction de l'utilisation de crédits internationaux de compensation dans le SCEQE après 2020.

En 2012, les crédits internationaux sont devenus une cause majeure de l'accumulation de l'excédent de quotas sur le marché carbone européen. Selon la Commission européenne, les crédits compensatoires sont responsables de « deux tiers du phénomène de sur-approvisionnement » sur le SCEQE et pourraient représenter jusqu'à trois quarts de la surabondance de crédits prévue d'ici 2020 si aucune mesure n'est prise⁵.

Sans interdiction de l'utilisation sur le SCEQE des crédits de compensation après 2020, l'UE risque de prolonger le problème du surplus en phase IV.

L'autorisation des crédits internationaux après 2020 mettrait également en question l'intégrité environnementale du futur accord mondial sur le climat pour l'après-2020. En effet, d'ici 2015, les pays développés et en développement doivent adopter des objectifs contraignants de réduction d'émissions (à l'exception des pays les moins avancés) pour une mise en œuvre à partir de 2020. L'utilisation de crédits internationaux compensatoires après cette date représente un risque important de double-comptage des réductions d'émissions. Si les mécanismes de flexibilité peuvent être à court ou moyen terme un des outils des politiques d'atténuation des émissions, il faut rappeler que les politiques climatiques à long terme doivent aller au-delà de la compensation et garantir d'importantes réductions d'émissions, nécessaires pour limiter le réchauffement climatique à moins de 2 degrés Celsius.

Le RAC-France recommande également une révision urgente des critères de qualité des crédits compensatoires utilisés pour le respect des obligations sous le SCEQE. Nous soutenons l'interdiction de crédits compensatoires provenant d'investissements liés au charbon et aux grandes infrastructures hydro-électriques, ainsi que les crédits générés par des projets non additionnels⁶, correspondant au scénario de référence, qui ne permettent aucune réduction d'émissions supplémentaire et sapent l'intégrité environnementale du SCEQE, tout en augmentant l'excédent de quotas sur un marché déjà noyé sous l'offre.

Dans le même temps, l'UE doit veiller à ce que la diminution des financements utilisés pour des investissements propres dans les pays en développement, conséquence de l'interdiction des crédits de compensation après 2020, soit dûment prise en compte et que d'autres mécanismes de financement soient mis en place pour aider ces pays à transiter vers des modèles de développement à faibles émissions de CO₂.

6. Mécanismes de gestion par les prix

Le rapport sur « *L'état du marché européen du carbone en 2012* » note que les mécanismes de gestion des prix « *changeraient la nature du SCEQE, qui est un instrument de marché basé sur la quantité* ». Le RAC-France émet des réserves sur les mécanismes de gestion par les prix.

La cause de la piètre performance du système actuellement réside dans l'offre trop importante de quotas. La faiblesse du signal-prix du carbone ne fait que refléter un déséquilibre entre l'offre et la demande. Sur un marché classique, la baisse de l'offre est une réponse à la baisse de la demande. Mais c'est impossible sur le marché carbone européen.

Par conséquent, pour que le SCEQE fournisse un signal prix du carbone suffisant, il faut traiter le problème à sa source : le plafond des quotas d'émissions sur le marché fixé à un niveau trop laxiste. **Le RAC-France estime qu'un plafonnement des émissions cohérent avec les exigences de la communauté scientifique devrait rester la principale variable ayant une incidence sur l'évolution du prix du CO₂.**

Il faudrait en outre évaluer l'impact d'outils de gestion par les prix sur les connections créées entre le SCEQE et d'autres systèmes d'échange de quotas d'émissions dans le monde.

⁵ European Commission (2012). *The state of the European carbon market in 2012*.

http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_en.pdf

⁶ Projets non additionnels : qui auraient été mis en place même en l'absence du Mécanisme de développement propre

Conclusions

Le Réseau Action Climat France soutient la mise en œuvre de réformes structurelles permettant d'améliorer le fonctionnement du marché carbone européen tout en renforçant l'ambition climatique de l'UE à court (2020) et à long terme (2050). La réforme du SCEQE doit répondre non seulement au problème de l'excédent de quotas inutilisés qui s'est accumulé sur le marché, mais aussi corriger la trajectoire de réduction d'émissions pour les secteurs du SCEQE, afin qu'ils contribuent à l'atteinte de la fourchette haute de l'objectif européen pour 2050, de manière efficace et à un coût raisonnable.

Dans un souci de clarté et de prévisibilité des prochaines étapes, le RAC-France appelle la Commission européenne à présenter, d'ici la fin mars 2013, le calendrier de mise en œuvre de la réforme structurelle du SCEQE.

Le RAC-F soutient également l'établissement d'un cadre solide sur le changement climatique et l'énergie pour la période après 2020. Il appelle notamment à l'adoption d'un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'un objectif pour les énergies renouvelables et un objectif pour l'efficacité énergétique, tous de nature contraignante. Le SCEQE pourrait jouer un rôle important dans l'architecture climatique européenne après 2020, tout en étant complété et renforcé par d'autres instruments politiques.

Certaines caractéristiques des différentes mesures structurelles décrites dans le rapport sur « L'état du marché européen du carbone en 2012 »

IMPACTS				
<i>Sur la réduction des émissions</i>	<i>Sur la capacité du SCEQE à atteindre l'objectif de l'UE pour 2050 (réduction de 80-95%) au meilleur rapport coût-efficacité</i>	<i>Sur vos activités ou les activités de votre entreprise, notamment les changements de coûts pour le respect des obligations et de coûts administratifs</i>	<i>Sur l'emploi et les ménages</i>	<i>Autres impacts</i>
1. L'augmentation de l'objectif de l'UE pour 2020 à 30%				
POSITIF Augmentation du niveau d'ambition avant 2020 ; l'objectif de 30% devrait être atteint au niveau domestique	POSITIF Grâce à l'augmentation suffisante du facteur de réduction linéaire des émissions (seul ou en combinaison avec d'autres mesures) l'UE serait en bonne voie pour atteindre à un coût raisonnable son objectif de 80-95% de réduction des émissions de GES d'ici 2050	Ne s'applique pas au RAC-France	POSITIF Un objectif de 30% stimulerait l'emploi et les investissements dans l'efficacité énergétique et les technologies à faible intensité carbone. Les recettes accrues, issues des enchères de quotas, peuvent être réinvesties dans l'économie sobre en CO ₂ pour créer de nouveaux emplois. Elles peuvent aussi être utilisées pour compenser les ménages les plus vulnérables pour la hausse des prix de l'électricité ;	- Augmenterait le produit de la vente aux enchères de quotas pour les États membres ; - Créerait un signal prix du CO ₂ robuste et prévisible, en assurant la sécurité des investissements pour les investisseurs ; - Voulez-face injustifiée attribution gratuite ; - Souhaitez fournir un certain nombre des coopératives de santé avantages [Nombres, 30% du papier CION] ; - Serait en ligne avec la révision des objectifs des pays sous le protocole de Kyoto, convenue à Doha.

2. Le retrait définitif d'un certain volume de quotas				
<p>POSITIF</p> <p>Cependant l'impact dépend du volume de quotas retirés définitivement du marché</p>	<p>PARTIELLEMENT POSITIVE,</p> <p>si elle est combinée avec d'autres mesures, elle peut contribuer à mettre l'UE sur la bonne trajectoire pour atteindre le haut de la fourchette de l'objectif européen d'ici 2050, à un coût raisonnable</p>	<p>Ne s'applique pas au RAC-France</p>	<p>POSITIF</p> <p>L'augmentation du signal-prix du carbone stimulera les investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, des secteurs porteurs en termes de créations d'emplois.</p> <p>Les recettes tirées des enchères de quotas sont accrues et peuvent être réinvesties dans l'économie sobre en carbone.</p>	<p>- Augmentation des recettes budgétaires pour les Etats membres</p> <p>- Selon le volume de quotas retirés, l'impact sur le signal prix du CO2 pourrait être limité.</p> <p>- Peut être une première étape vers la poursuite de réformes structurelles sur le SCEQE.</p> <p>- Pas d'incidence sur l'allocation gratuite de quotas.</p>
3. Révision rapide du facteur de réduction linéaire des émissions				
<p>POSITIF</p> <p>Cependant l'impact dépend de l'ampleur de l'augmentation opérée, et d'autres mesures complémentaires. Par exemple, si aucune autre mesure n'est prise, il faudra que l'augmentation du facteur de réduction linéaire permette de compenser l'excédent accumulé sur le marché carbone européen.</p>	<p>POSITIF</p> <p>Si l'augmentation du facteur de réduction des émissions linéaire est suffisamment importante (et permet d'atteindre l'extrémité supérieure de l'objectif 2050 de réduction des émissions de 80-95%).</p>	<p>Ne s'applique pas au RAC-France</p>	<p>POSITIF</p> <p>Pourrait favoriser l'emploi et les investissements dans l'efficacité énergétique et les technologies à faible intensité de carbone grâce à un renforcement du signal-prix du carbone</p>	<p>- Un signal prix du carbone plus fort fournirait plus de prévisibilité et de certitude aux investisseurs (en fonction de l'ampleur de l'augmentation du facteur de réduction linéaire) ;</p> <p>- Permettrait d'augmenter les recettes pour les Etats membres ;</p> <p>- Enverrait un signal important à la communauté internationale, montrant la volonté politique de l'Union européenne.</p>
4. Extension du champ d'application du SCEQE				
<p>DIFFICILE A ESTIMER</p> <p>L'impact dépendra des modalités détaillées de cet extension (quels secteurs, comment l'extension impacterait le plafond d'émissions, quelles règles régiront la vente aux enchères dans les nouveaux secteurs, etc.).</p>	<p>DIFFICILE A ESTIMER</p> <p>Mais comme il est peu probable qu'une telle mesure soit mise en œuvre avant 2020, son rôle pour mettre l'UE sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs sur le climat en 2050 est limité.</p>	<p>Ne s'applique pas au RAC-France</p>	<p>DIFFICILE A ESTIMER</p>	<p>- Pourrait entraîner un affaiblissement des normes environnementales déjà imposées aux secteurs non couverts par le SCEQE ;</p> <p>- Pourrait nuire aux futurs liens entre le marché carbone européen et d'autres systèmes nationaux ou régionaux dans le monde.</p>

5. Renforcement des règles d'accès aux crédits internationaux				
<p>POSITIF</p> <p>Une limitation de l'accès aux crédits internationaux de compensation permettrait d'inciter l'UE à réaliser des réductions d'émissions sur son territoire. Elle permettrait en outre de réduire le risque de double-comptage des réductions d'émissions après 2020.</p>	<p>POSITIF</p> <p>Permettrait d'accélérer les réductions d'émissions territoriales de l'UE, augmentant ainsi les chances d'atteindre la fourchette haute de l'objectif de réduction d'émissions de l'UE pour 2050, et de limiter le réchauffement du climat à 2°C.</p>	<p>Ne s'applique pas au RAC-France</p>	<p>POSITIF</p> <p>- L'accélération de la réduction des émissions en Europe permettrait de stimuler l'emploi et les investissements dans l'efficacité énergétique et technologies sobres en carbone.</p>	<p>- Ne doit pas diminuer le soutien financier accordé aux investissements d'atténuation des émissions dans les pays en développement ;</p> <p>- Permettrait de garantir l'intégrité environnementale du futur accord post-2020 (en évitant le double comptage des réductions d'émissions).</p>
6. Gestion par les prix				
<p>PAS D'IMPACT DIRECT</p> <p>Ne modifierait pas le plafonnement des émissions en Europe.</p> <p>Néanmoins, la mesure permettrait d'éviter les risques de « <i>carbon lock-in</i> », c'est-à-dire d'enfermement dans des trajectoires d'émissions intensives en CO₂, en cas de signal-prix trop faible du carbone.</p>	<p>PAS D'IMPACT DIRECT</p> <p>Permettrait d'éviter les risques de « <i>carbon lock-in</i> », c'est-à-dire d'enfermement dans des trajectoires d'émissions intensives en CO₂, en cas de signal-prix trop faible du carbone.</p>	<p>Ne s'applique pas au RAC-France</p>	<p>PAS D'IMPACT DIRECT</p>	<p>- Pourrait nuire aux liens entre le marché carbone reliant européen et d'autres systèmes nationaux ou régionaux dans le monde ;</p> <p>- Augmenterait la prévisibilité à long terme pour les investisseurs et les opérateurs sur le marché ;</p> <p>- Permettrait d'éviter les risques de « <i>carbon lock-in</i> ».</p>

Coordonnées :

Célia Gautier, Chargée de mission Politiques européennes au Réseau Action Climat France
 2B rue Jules Ferry
 93100 Montreuil
 France
 Tel. +33 1 48 58 89 76, Mob. +33 6 72 34 00 27, celia@rac-f.org