



LE MARCHÉ EUROPÉEN DU CARBONE ET LE MÉCANISME D'INCLUSION CARBONE AUX FRONTIÈRES À L'HEURE DE COPENHAGUE

Commission des Affaires Européennes du Sénat

Sous la présidence de M. Hubert Haenel, président

Proposition de résolution présentée par Mme Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, le 24 novembre 2009

Présentation

La réalité du réchauffement climatique est désormais bien établie : +2 à +5 degrés dans les 20 prochaines années.

Grâce aux travaux du GIEC, les enjeux écologiques et économiques sont connus : le réchauffement est lié à l'activité humaine, et le scénario le plus pessimiste aboutit à un doublement des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Le CO₂, le plus important gaz à effet de serre, a vu ses émissions croître de 80% entre 1970 et 2004

Une stabilisation des émissions des gaz à effet de serre ne coûterait que 1% du PIB mondial par an, alors que l'inaction risquerait de faire perdre entre 5 et 20 % du PIB

Ce défi a conduit la communauté internationale à engager des négociations à partir des années 1990.

C'est le Protocole de Kyoto, par lequel les pays industrialisés signataires s'engagent à réduire leurs émissions d'au moins 5 % entre 1990 et 2012.

La renégociation d'engagements plus ambitieux et incluant les grands pays non parties au protocole de Kyoto (Etats-Unis, Inde, Chine notamment) sont les enjeux majeurs du sommet de Copenhague de décembre prochain. L'objectif est de parvenir à contenir le réchauffement climatique en deçà de 2 degrés.

I. Les enjeux de la régulation et des négociations internationales

Une politique qui nécessite une régulation

► L'environnement n'a pas de prix !

■ En l'absence d'une politique environnementale, les agents économiques ne tiennent pas compte des dommages qu'ils causent à l'environnement.

Ces coûts doivent donc être « internalisés », c'est-à-dire intégrés dans la valeur des biens et services

Deux outils pour créer un signal prix : la taxe ou le permis d'émission

► Des outils qui laissent une grande liberté aux agents économiques à la différence de la réglementation

■ La régulation par les permis d'émissions est **une régulation par la quantité**. On connaît ex ante le plafond global d'émission. Mais le coût d'un permis est incertain et peut varier beaucoup.

■ La régulation par la taxe est **une régulation par le prix**. On connaît le coût pour les agents, mais pas le volume final d'émission.

■ Les permis d'émission ont fait l'objet d'une directive communautaire dès 2003. Elle crée un marché de quotas de CO₂ – ou marché du carbone.

■ La taxe carbone est organisée au niveau national. Une directive de 2003 dessine seulement le cadre de la taxation de l'énergie. Le projet de loi de finances pour 2010 crée précisément une taxe sur les consommations d'énergies fossiles ce qui exclut le nucléaire.

La taxe carbone et le marché des quotas sont complémentaires

► **Une taxe est préférable lorsque les pollueurs sont nombreux et dispersés**

La taxe carbone en France pèsera sur les acteurs économiques non soumis au système de permis d'émission, c'est-à-dire pour l'essentiel **les ménages, les transporteurs, les services, les collectivités territoriales, les agriculteurs...** Ces acteurs sont trop nombreux et diffus pour pouvoir mesurer exactement le volume de leurs émissions.

► **Un marché de quotas pour les plus gros émetteurs industriels**

En place depuis 2005, le marché européen du carbone concerne **les émissions de l'industrie** (métallurgie, cimenterie, production d'électricité, chimie, industrie manufacturière...).

II. Le marché du carbone doit être organisé au niveau européen

Un marché menacé par une croissance trop rapide

► **Un marché jeune, en forte croissance et pas encadré**

■ Le marché européen du carbone est de loin le plus important dans le monde. Les volumes d'échange sont en hausse constante depuis 2005. En 2008, les transactions représentaient **70 milliards d'euros ; 110 milliards prévus pour 2009.**

■ Le cours du carbone a beaucoup fluctué depuis 2005, passant de 25 euros à presque rien. Le cours actuel s'établit à 13 euros.

■ Le cadre juridique de ce marché reste très incertain. **Aucun organisme n'est**

■ Ces industries ne sont pas soumises à la taxe carbone ; une double taxation serait dangereuse pour la compétitivité.

► **Une préoccupation : veiller à la cohérence entre le prix des quotas et le montant de la taxe carbone**

Les enjeux des négociations de Copenhague

► **Contenir le réchauffement climatique en deçà de 2 degrés**

■ Pour y parvenir, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront atteindre un pic en 2020, puis diminuer de 50 % en 2050 par rapport à leur niveau de 1990.

■ Pour les pays industrialisés, l'effort devra être encore plus important et rapide : une baisse de 25 à 40 % en 2020 par rapport à 1990 et de l'ordre de 80% d'ici 2050.

► **En cas de succès à Copenhague, l'Europe pourrait s'engager sur une réduction de 30 % de ses émissions en 2020**

chargé de surveiller le marché au comptant.

► **Le « big bang » de 2013**

■ Depuis 2005, les quotas sont alloués gratuitement aux installations industrielles sur la base de leurs émissions passées (toutefois, les Etats qui le souhaitent peuvent mettre 10 % des quotas aux enchères). Ces quotas peuvent être ensuite échangés sur le marché.

■ A compter de 2013, **en application de la directive de 2009**, le principe de l'allocation primaire des quotas ne sera plus la gratuité mais **la mise aux enchères généralisée**. Les quotas seront étendus à de nouveaux secteurs comme le transport aérien.

■ En outre, chaque année, **l'enveloppe globale de quotas diminuera de 1,74 %** pour atteindre l'objectif d'une baisse de 21 % des émissions industrielles en 2020.

► **Une directive européenne silencieuse**

Alors que la croissance du marché du carbone sera exponentielle, la directive de 2009 ne prévoit rien. Elle renvoie à juin 2010 la définition des modalités de la mise aux enchères. L'encadrement du marché n'est pas traité.

► **Accompagner le passage à la maturité du marché du carbone**

■ Ce marché a été créé pour réduire les émissions. Il répond à **un intérêt public** précis. Il ne peut être traité comme un marché financier ordinaire.

■ Les investissements de long terme nécessaires pour réduire les émissions exigent une bonne visibilité sur les variations du cours du carbone.

■ L'Europe doit garder son « leadership » pour réussir à structurer le futur marché mondial du carbone sur la base de ses standards.

■ Tirant les leçons de la crise financière, ce marché naissant pourrait être exemplaire.

Assurer un processus d'enchères lisible et équitable

► **Les enchères devraient être organisées au niveau d'une plateforme européenne**

■ Cette adjudication centralisée garantirait un prix unique en Europe et limiterait les risques de jeu non coopératif entre les Etats membres.

■ La règle prévoyant que le produit des enchères est entièrement reversé aux Etats membres ne serait pas remise en cause pour respecter l'accord politique du paquet énergie-climat adopté en décembre 2008.

Pour un marché avec des règles et un gendarme

■ **Une nouvelle directive est nécessaire** pour construire un marché transparent, limiter les manipulations de marché et circonscrire les risques de contrepartie.

■ En rendant obligatoire le passage par une chambre de compensation, les transactions seraient protégées contre les risques d'insolvabilité.

■ Une **autorité européenne** dotée de pouvoirs étendus de surveillance et de sanction garantirait le respect de ces règles.

■ Un **comité de gestion européen ad hoc** serait chargé de proposer des stratégies pour piloter le marché en fonction des variations de cours, des prévisions de croissance économique ou du rythme des innovations technologiques.

III Pour un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières

Les dangers de la course en tête

► **Si l'Europe s'engage seule dans une lutte volontariste contre le réchauffement climatique, son industrie risque de disparaître**

■ Elle s'expose à des « **fuites de carbone** », c'est-à-dire des délocalisations hors de l'Union européenne motivées par le coût du carbone.

■ Ces « fuites de carbone » seraient une catastrophe économique et sociale pour l'Europe et écologique pour la planète.

► **Face à ce risque, l'Europe dispose de deux solutions : les quotas gratuits et la création d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières (MIC)**

■ Après 2013, la directive de 2009 permet d'attribuer **les quotas gratuitement**, par exception au principe des enchères, aux

secteurs industriels exposés à un risque de délocalisation.

■ Elle prévoit aussi, **en cas d'échec de la conférence de Copenhague**, la possibilité d'instaurer un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières.

Le mécanisme d'inclusion carbone aux frontières : définition

Ce mécanisme consiste à intégrer dans le marché du carbone les produits fabriqués en dehors de l'Union européenne et relevant des secteurs exposés à des risques de délocalisation. On peut également parler d'un ajustement carbone aux frontières.

Par exemple, les importateurs d'acier devraient acquérir des quotas dans une proportion correspondant au contenu carbone des produits importés.

Les vertus du MIC

■ Pour la planète : inciter les entreprises extra-européennes non soumises à des contraintes carbone dans leur pays d'origine à réduire leurs émissions.

■ Pour l'Europe : rétablir une concurrence loyale.

■ Selon un rapport conjoint de juin 2009 du secrétariat de l'OMC et du programme des Nations-Unies pour l'environnement, le MIC paraît compatible avec les règles de l'OMC.

Résumé de la proposition de résolution adoptée par la Commission des affaires européennes du Sénat

1. Organiser les mises aux enchères des quotas à compter du 1^{er} janvier 2013 au niveau d'une plateforme européenne unique.

2. Créer les conditions d'un marché du carbone exemplaire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cela signifie :

- une réglementation du marché carbone sur le modèle d'un marché financier étroitement surveillé ;

- la création d'une autorité européenne chargée de faire respecter ces règles ;

Les vices de l'allocation gratuite de quotas

► **Un pis-aller nécessaire en l'absence de MIC**

► **Une solution moins efficace pour réduire les émissions de CO2**

■ Les entreprises européennes y sont moins incitées car le coût du carbone est beaucoup plus faible.

■ Les entreprises extra-européennes peuvent ne rien changer à leur méthode de production.

■ Les quotas gratuits sont autant de recettes en moins pour les Etats lors de la mise aux enchères des quotas, ces recettes devant servir pour au moins 50 % à lutter contre le réchauffement climatique.

► **La création d'un MIC va de pair avec une réduction de la liste des secteurs industriels bénéficiant de quotas gratuits**

■ Si tous les quotas sont payants, le MIC n'apparaîtra plus comme une mesure protectionniste aux yeux de nos partenaires commerciaux.

- la mise en place d'un comité de gestion pour proposer des stratégies de pilotage du marché.

3. Mettre en place le mécanisme d'inclusion carbone et réduire parallèlement le nombre de secteurs industriels bénéficiant de quotas gratuits.

Contact : 06 22 66 45 94
01 42 34 24 91

En complément, le rapport complet sur la taxe carbone :

<http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-543-notice.html>