

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères  
et européennes

## PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord de passation conjointe de marché en vue  
de la désignation par adjudication de plates-formes d'enchères communes

NOR : MAEX1130757L/Bleue-1

-----

## ÉTUDE D'IMPACT

### I. - Situation de référence et objectifs de l'accord

Au niveau international, les obligations de la France en matière de changement climatique découlent de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992 et du Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 auxquels elle est Partie.

Au niveau européen, le cadre juridique en matière de marché du carbone a été fixé par la directive 2003/87/CE (dite « directive ETS ») du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de *quotas* d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté modifiée par la directive n° 2009/29/CE.

Au niveau national, la directive communautaire a été transposée au niveau législatif aux articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement. La mise en œuvre des dispositifs de marché introduits par la CCNUCC et le Protocole de Kyoto ont donné lieu à l'adoption des articles L. 229-20 à L. 229-24 du code de l'environnement.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 (date d'entrée en vigueur de la directive ETS, deux phases se sont succédé : une phase expérimentale (2005-2007) et une deuxième phase (2008-2012). La révision de la directive n°2009/29/CE fixe les règles d'organisation pour la troisième phase (2013-2020). L'entrée dans la troisième phase du système communautaire d'échange de *quotas* d'émission de gaz à effet de serre à partir de 2013 se traduira notamment par une modification importante des modalités d'allocation des *quotas* aux installations assujetties : alors que l'allocation gratuite de *quotas* représentait environ 96 % des attributions de *quotas* pour la deuxième phase du système d'échange, la règle d'attribution par défaut dans le cadre de la phase trois sera la vente aux enchères (article 10 de la « directive ETS »).

En vertu de l'article 10, paragraphe 4 de la directive précitée, la Commission européenne a adopté le règlement n° 1031/2010 du 12 novembre 2010 sur l'organisation des enchères de phase III (règlement « enchères »). En application de l'article 24(2) de ce même règlement, la Commission européenne et les Etats membres doivent sélectionner conjointement des plates-formes communes d'enchères.

L'accord de passation conjointe de marché en vue de la désignation par adjudication de plates-formes communes d'enchères a pour objectif de fixer les modalités pratiques de coopération entre les Etats membres participants et la Commission européenne pour la conduite de la procédure de passation commune de marché<sup>1</sup> : une fois entré en vigueur, cet accord permettra en pratique de procéder à la passation du marché pour les plates-formes communes d'enchères (choix du type de procédure, du type de contrat, définition du cahier des charges, critères de sélection et d'attribution, etc.)

Un second accord est également prévu par le règlement « enchères » (accord de passation conjointe de marché en vue de la désignation par adjudication d'une instance de surveillance).

Deux plates-formes devraient être sélectionnées. Une plateforme transitoire devrait permettre d'organiser des enchères anticipées en 2012 afin de faciliter la transition entre la phase II (2008-2012) et la phase III (2013-2020). En effet, en juillet 2011, le Comité du changement climatique (comité de la filière environnement) s'est prononcé en faveur de la proposition de la commission d'amender le « règlement enchères » afin de mettre 120 millions de *quotas* de phase 3 aux enchères de manière anticipée. En outre, 30 millions de *quotas* aériens seront également mis aux enchères en 2012.

Ensuite une plateforme définitive sera sélectionnée pour organiser de manière pérenne les enchères de phase III à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Conformément au règlement « enchères », les plates-formes communes d'enchère fourniront aux Etats membres les services suivants, tels que définis plus précisément dans le contrat de désignation de la plate-forme :

- a) L'accès aux enchères, y compris la mise à disposition et la maintenance des interfaces électroniques fondées sur l'internet et du site web nécessaires à cet effet ;
- b) La conduite des enchères ;
- c) La gestion du calendrier des enchères;
- d) L'annonce et la notification des résultats des séances d'enchères;

---

<sup>1</sup> Au sens de l'article 125 quater, paragraphe 1, du règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission européenne du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

e) La mise à disposition, directe ou par sous-traitance, des systèmes de compensation ou de règlement nécessaires pour gérer les paiements effectués par les adjudicataires et verser le produit des enchères aux Etats membres, livrer les *quotas* adjugés aux adjudicataires, gérer les garanties et les éventuels appels de marge versés par les Etats membres ou les soumissionnaires;

f) La fourniture à l'instance de surveillance des enchères de toute information sur la conduite des enchères dont elle a besoin pour exercer ses fonctions ;

g) la surveillance des enchères, la notification de tout soupçon de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme, d'activité criminelle ou d'abus de marché, et l'application de toute mesure correctrice ou sanction requise, y compris la mise en place d'un mécanisme de règlement extrajudiciaire des litiges.

Les plates-formes communes d'enchère fourniront également à la commission des services de soutien technique.

## II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

L'accord de passation conjointe de marché en vue de la désignation par adjudication de plates-formes d'enchères permettra de fixer les règles de la conduite de passation de marché, et ainsi d'ouvrir la voie vers la mise en place des enchères de la troisième phase du système communautaire d'échange de *quotas*.

- Les conséquences politiques de l'accord de passation conjointe de marché

La ratification de l'accord permettra à la France de confirmer son engagement en faveur d'un bon fonctionnement du marché carbone européen, principal outil de politique publique de lutte contre le changement climatique mis en place au niveau européen, ainsi que de participer à la mise aux enchères des *quotas* de CO<sub>2</sub>, qui représentent une nouvelle recette pour l'Etat.

Par ailleurs, s'il est ratifié avant la fin de l'année 2011 pour la sélection de la plateforme commune transitoire pour la mise aux enchères de *quotas* de manière anticipée en 2012, l'accord de passation conjointe permettra à la France de continuer à jouer un rôle de premier plan dans sa contribution à l'évolution du système communautaire d'échange de *quotas* d'émission de gaz à effet de serre en phase III. En revanche, une ratification de l'accord tardive (c'est-à-dire après la fin de l'année 2011) par la France l'empêcherait de siéger en tant que membre de plein droit au comité directeur de passation conjointe de marché. En effet, l'accord prévoit que lorsqu'un Etat membre n'a pas conclu sa procédure interne d'entrée en vigueur de l'accord, ses représentants bénéficient seulement d'un statut d'observateurs au comité directeur sans aucun droit de vote. Par conséquent, une ratification postérieure à 2011 empêcherait la France de participer au vote sur le cahier des charges en vue de la sélection de la plateforme commune transitoire devant être adopté d'ici la fin de l'année 2011, une entrée en vigueur de l'accord pour la France postérieure à cette date empêcherait la France contribuer à la définition des critères de sélection et de fonctionnement de la plateforme commune d'enchères à laquelle elle devra participer en 2012. Une ratification tardive pourrait également empêcher la France de participer à la sélection de la plateforme définitive qui devrait avoir lieu en 2012 (dans un calendrier non encore précisé par la commission) afin d'être opérationnelle à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au plus tôt.

Ceci représenterait un risque politique important dans la mesure où la France serait ainsi l'un des principaux Etats membres à participer à la plateforme commune d'enchères (en termes de droit de vote au comité directeur de sélection de la plateforme commune) sans pouvoir contribuer activement à la procédure de sélection.

Il convient de signaler que l'accord entre en vigueur lorsque neuf Etats membres auront informé la commission de l'accomplissement des procédures nationales permettant l'entrée en vigueur de l'accord ou de l'absence de telles procédures

Par ailleurs, tant que l'accord ne sera pas ratifié et surtout en cas d'échec de la procédure de ratification, la France ne pourra pas mettre aux enchères ses *quotas* et ne percevra donc pas les recettes équivalentes. En effet, ayant annoncé sa volonté de participer à la plateforme commune d'enchères dans les trois mois suivants l'entrée en vigueur du règlement « enchères », la mise aux enchères des *quotas* par la France ne pourra se faire que sur la plateforme commune d'enchères qui requiert une ratification de l'accord de passation conjointe de marché. Dans ce cas, outre le risque politique considérable d'une absence de participation pleine et entière de la France à la phase III de l'EU ETS, la France en subirait un coût budgétaire non négligeable (les recettes des enchères pour la France sont évaluées entre 1 et 2 milliard(s) d'euros par an à partir de 2013).

- Les conséquences économiques et financières de l'accord de passation conjointe de marché

D'un point de vue économique, en permettant l'organisation des enchères de *quotas* sur une plateforme commune, l'accord de passation conjointe de marché permettra de renforcer l'efficacité économique du marché européen du *quota*. En effet, une mise aux enchères améliore l'efficacité allocative d'un marché de permis d'émission par rapport à des allocations gratuites en éliminant les phénomènes de rente.

D'un point de vue financier, la mise aux enchères des *quotas* permettra à l'Etat de percevoir une recette supplémentaire au bénéfice du budget général.

Par ailleurs, la participation de la France à une plateforme commune à vingt-trois autres Etats membres de l'Union européenne permet de réduire les coûts de gestion du processus de mise aux enchères des *quotas* au niveau européen. Il est à noter que les coûts de fonctionnement de la plateforme d'enchère seront supportés par les soumissionnaires à l'exception de coûts éventuels découlant de choix d'un Etat membre qu'il devra prendre à sa charge en déduction de ses recettes d'enchères (par exemple le coût éventuel d'une contrepartie centrale qui accepte une garantie publique en lieu et place d'une garantie autre qu'en espèces lorsqu'elle met des *quotas* aux enchères sous forme de *forwards*).

Enfin, par l'accord de passation conjointe de marché, l'État pourrait engager sa responsabilité extracontractuelle et donc avoir à indemniser la Commission européenne au titre de paiement de dommages et intérêts pour un préjudice dont il serait, en tout ou partie, à l'origine. En cas de contentieux avec un tiers, si la France est à l'origine du dommage causé ayant donné lieu au paiement de dommages et intérêts par la Commission européenne au nom des parties cocontractantes, l'État devra rembourser la commission pour l'intégralité du coût supporté par la commission. De même, si tous les Etats membres participant à la plateforme commune sont collectivement et indissociablement à l'origine d'un dommage ayant donné lieu au paiement de dommages et intérêts par la Commission européenne, l'État devra rembourser la Commission en proportion de sa part dans le volume des *quotas* mis aux enchères (soit environ 10 % du coût supporté par la Commission).

- Les conséquences environnementales de l'accord de passation conjointe de marché

Le système communautaire d'échange de *quotas* d'émission de gaz à effet de serre constitue le principal outil de la politique publique européenne de lutte contre le changement climatique. L'accord de passation conjointe de marché permettra de progresser dans la mise en place des enchères de *quotas* de phase III et donc de renforcer l'efficacité environnementale du système communautaire d'échange de *quotas* d'émission de gaz à effet de serre. En particulier, le choix des enchères comme procédé par défaut d'attribution des *quotas* en phase III permettra de créer une incitation plus forte afin que les acteurs du marché investissent davantage dans les technologies à faibles émissions de gaz à effet de serre.

- Les conséquences juridiques de l'accord de passation conjointe de marché

L'accord définit pour la France et les autres Etats membres de l'Union européenne concernés, ainsi que la Commission européenne, les règles de procédure de passation de marché et de gestion du contrat en résultant en application du règlement « enchères », lui-même pris en application de la directive « ETS ».

Les conséquences juridiques de l'accord sont donc similaires à celles du règlement « enchères » et de la directive « ETS » qui s'appliquent, conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, au territoire métropolitain ainsi qu'à la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Par ailleurs, l'accord ne devrait pas nécessiter de mesure d'adaptation particulière en droit interne autre que la signature d'un accord conclu entre l'adjudicateur (AFT) et la plateforme d'enchères qui sera sélectionnée.

Enfin, il est à noter que tant que la procédure nationale d'approbation de l'accord n'est pas arrivée à son terme pour un État membre, ses représentants ont un statut d'observateurs et ne peuvent participer aux votes sur les modalités du marché ou à l'évaluation des offres.

### **III. - Historique des négociations**

La Commission européenne a adopté le règlement « enchères » le 12 novembre 2010, après avoir obtenu l'avis favorable unanimement exprimé par les membres du comité du changement climatique le 14 juillet 2010 et à l'expiration du délai de trois mois au cours duquel le texte est examiné par le Parlement européen et le Conseil.

En application de l'article 24(2) de ce même règlement, la Commission européenne a soumis aux Etats membres un projet d'accord le 15 février 2011. Les discussions techniques se sont poursuivies jusqu'à ce qu'un accord de principe ait pu être exprimé le 14 septembre 2011 par les Etats membres ayant choisi de recourir à des plates-formes communes d'enchères.

### **IV. - Etat des signatures et ratifications**

Tous les Etats membres de l'Union européenne (à l'exception de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Pologne), ainsi que la Commission européenne ont signé l'accord le 9 novembre 2011.

Les autres Etats membres signataires (à l'exception de l'Espagne) et la Commission européenne n'entreprennent aucune procédure de ratification dans la mesure où ils considèrent que le document est un contrat et non un accord international.

La procédure de ratification en Espagne est en cours.

### **V. - Déclarations ou réserves**

Sans objet