

N° 98

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2009

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*sur le marché des quotas de CO₂ et le mécanisme d'inclusion carbone
aux frontières,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Fabienne KELLER,
Sénateur

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire)

(1) Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, président ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Entré en vigueur en 2005 à la suite de l'adoption de la directive du 13 octobre 2003, le marché de quotas de CO₂ – ou marché du carbone - est un des instruments mis en place par l'Union européenne pour atteindre les objectifs du protocole de Kyoto : baisser les émissions de gaz à effet de serre dans l'Union au cours de la période 2008-2012 de 8 % par rapport aux niveaux d'émission de 1990.

Le marché de quotas est un instrument économique qui doit permettre de réduire au moindre coût les émissions de gaz à effet de serre dans l'industrie (métallurgie, cimenterie, production d'électricité, chimie, industrie manufacturière...).

En donnant aux émissions de gaz une valeur économique, il incite en effet les pollueurs à les intégrer dans leurs décisions et à arbitrer entre deux stratégies : soit réduire les émissions et revendre les quotas non utilisés si le coût des investissements pour réduire les émissions est inférieur au coût des quotas équivalents, soit acheter des quotas couvrant la totalité des émissions si les investissements nécessaires à une réduction des émissions sont trop élevés.

Jusqu'à présent, les quotas sont alloués gratuitement aux principaux émetteurs industriels de CO₂ en fonction de leurs émissions passées, ceux-ci pouvant ensuite échanger ces quotas sur le marché secondaire selon leurs besoins. La gratuité des quotas ne signifie pas que le système est indolore pour les installations concernées. Lorsque les émissions sont supérieures au total des quotas alloués gratuitement, l'entreprise doit en acquérir sur le marché de quotas. En outre, pour les entreprises qui ont des émissions inférieures, ces quotas acquièrent une valeur

économique. Elles peuvent les revendre. La gratuité ne neutralise pas le jeu incitatif du marché.

Toutefois, la directive du 23 avril 2009 améliorant et étendant le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, adoptée dans le cadre du paquet « énergie-climat », va profondément changer les règles de fonctionnement du marché de quotas de CO₂ pour la période 2013-2020. L'objectif visé est une baisse de 21 % des émissions en 2020 par rapport à 2005.

En effet, à compter du 1^{er} janvier 2013, les modalités d'attribution primaire des quotas d'émission seront différentes. Le principe sera désormais celui de la mise aux enchères des quotas dès la première tonne de CO₂ émise. La directive prévoit certes de nombreuses exceptions à ce principe. Mais il n'en reste pas moins que cette nouvelle règle ainsi que d'autres modifications (diminution linéaire du montant global de quotas alloués chaque année, intégration de nouveaux secteurs économiques dans le système...) vont profondément changer l'organisation et le fonctionnement du marché du carbone. Le coût de ce système pour les secteurs concernés sera donc beaucoup plus important.

Au cours du premier semestre 2009, la commission des finances du Sénat a créé un groupe de travail sur la régulation des marchés de quotas de CO₂ et la création d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières. Ce groupe de travail a rendu ses conclusions dans un rapport d'information en juillet dernier.

Ce rapport dresse plusieurs constats.

Le marché des quotas de CO₂ a pris son essor depuis 2005 pour devenir le plus important marché carbone dans le monde, le second étant celui mis en place par dix États du nord-est des États-Unis. La liquidité et la profondeur du marché européen se sont continûment améliorées. Les volumes échangés ont ainsi plus que décuplé.

Néanmoins, ce marché présente des faiblesses importantes. Il souffre en particulier d'une absence de régulation et d'un cadre normatif très léger. Il en résulte notamment une forte volatilité des cours des quotas, au comptant ou à terme, et des risques de fraude. Le cours actuel tourne aux environs des 13 euros contre 25 il y a un an.

Or, la directive de 2009 qui va étendre considérablement le marché carbone ne prévoit à peu près rien de nouveau pour encadrer et réguler ce marché.

La directive renvoie à un texte ultérieur, devant être adopté le 30 juin 2010 au plus tard selon une procédure de comitologie, la définition du calendrier, de la gestion et des autres aspects de la mise aux enchères des quotas.

A propos de la régulation du marché proprement dite, après mise aux enchères, la directive dispose simplement que la Commission européenne, dont ce n'est pas le cœur de métier, « *surveille le fonctionnement du marché européen des quotas de carbone* ». Toutefois, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir. Elle doit seulement remettre chaque année un rapport sur le fonctionnement du marché du carbone et examiner « *avant le 31 décembre 2010, si le marché des quotas est suffisamment à l'abri des opérations d'initiés et des manipulations de marché [...]* ».

Elle ne clarifie donc ni le statut juridique des quotas (s'agit-il d'instruments financiers ou de biens physiques ?), ni l'organisation des enchères (quelles procédures suivre ?), ni la réglementation du marché carbone (marché réglementé avec une chambre de compensation ou non, désignation d'une autorité de régulation...).

Ces insuffisances ne sont pas acceptables à plusieurs titres.

Tout d'abord, ce marché de quotas a été conçu dans un but précis : réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ce marché ne répond pas à une simple logique d'offre et de demande émergeant des acteurs économiques. C'est un instrument créé pour atteindre un objectif arrêté au niveau politique. Il n'est donc pas concevable de l'abandonner, une fois créé, à la logique ordinaire des marchés financiers.

Pour les industriels soumis au système des quotas, c'est aussi une nécessité. Les décisions des acteurs économiques en matière d'émission de gaz à effet de serre sont des décisions de long terme compte tenu du montant des investissements en jeu. Il est donc essentiel que le cours du carbone soit suffisamment important et prévisible.

L'importance de ce débat doit être également replacée dans la perspective d'un marché mondial du carbone. Les conclusions du Conseil Environnement du 21 octobre 2009 appellent ainsi à

« la création, dès que possible et de préférence d'ici 2015, d'un marché du carbone qui associe tous les pays de l'OCDE, en reliant entre eux des systèmes de plafonnement et d'échange qui sont comparables en termes d'ambitions et compatibles au niveau de leur conception, [...] ces mesures étant des étapes importantes vers la réalisation d'un marché mondial du carbone pleinement intégré ».

Le marché européen étant de loin le plus important marché carbone dans le monde, l'Europe ne doit pas laisser passer sa chance de structurer ce marché mondial sur la base de son modèle.

Les quotas mis aux enchères ayant vocation à être ensuite échangés sur le marché européen du carbone, les enchères devraient être organisées au niveau d'une plateforme européenne unique. Les quotas seraient ainsi adjugés à un prix unique.

L'objectif poursuivi en posant ces conditions est d'aboutir à un prix unique d'adjudication en Europe et d'éviter les jeux non coopératifs entre États membres.

Cette organisation serait sans incidence sur la règle prévoyant que le produit des enchères est entièrement reversé aux États membres, au prorata des quotas leur revenant normalement.

Il convient d'encadrer beaucoup plus le marché, afin de limiter le pouvoir de marché et le risque de contrepartie. A minima, le passage par une chambre de compensation devrait être rendu obligatoire, comme c'est la règle aujourd'hui sur les marchés financiers. De manière plus ambitieuse, une autorité européenne, ou à défaut des autorités nationales existantes comme l'Autorité des marchés financiers en France, devrait être habilitée à surveiller ce marché et à assurer le respect des règles précitées. L'autorité européenne en question ne serait pas nécessairement une agence. Cela pourrait être un comité de gestion *ad hoc* composé de représentants des autorités nationales compétentes.

Cette autorité devrait être en capacité d'envoyer des signaux pour canaliser le cours des quotas en cas de baisse ou de hausse excessive. Il est intéressant de noter que les États-Unis réfléchissent à un prix plancher et à un prix plafond.

Quel que soit le résultat de la conférence de Copenhague, la question du bon fonctionnement du marché du carbone restera posée et les présentes propositions demeureront valables.

Cette question est aussi liée à celle de l'instauration d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières, souvent désigné abusivement de « taxe carbone à la frontière ». Il s'agit du second point de la présente proposition de résolution.

Si le principe devient celui de la mise aux enchères des quotas, ce principe connaîtra une exception importante. En effet, parmi les secteurs d'activités entrant dans le champ du marché de quotas, la directive du 23 avril 2009 distingue entre les secteurs selon qu'ils sont exposés ou non à un risque important de fuite carbone. Par « fuite de carbone », il faut comprendre le risque de délocalisations hors de l'Union européenne motivées par le coût du carbone. Ces délocalisations seraient dommageables à un double titre : économiquement et socialement pour l'Union, écologiquement pour la planète.

La directive dispose en conséquence que les secteurs exposés à un risque important de fuite de carbone continueront à bénéficier de quotas alloués gratuitement après le 1^{er} janvier 2013.

Par ailleurs, cette même directive prévoit qu'en fonction des résultats de la conférence de Copenhague, une mesure complémentaire pourrait être mise en œuvre pour éviter les fuites de carbone : l'instauration d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières.

Ce mécanisme consisterait à intégrer dans le marché de quotas les produits fabriqués en dehors de l'Union européenne et relevant des secteurs considérés comme exposés à des risques importants de « fuite de carbone ». Les importateurs de ciment par exemple devraient acquérir des quotas dans une proportion correspondant au contenu carbone des produits importés.

Si le principe de ce mécanisme aux frontières existe dans les textes, il n'est pourtant évoqué que du bout des lèvres par les autorités européennes. En réalité, la stratégie privilégiée consiste à arrêter une très longue liste des secteurs bénéficiant de quotas gratuits.

Or, cette stratégie n'est pas sans inconvénient. En premier lieu, elle n'incite pas ces entreprises à développer des méthodes de production peu émettrices de gaz à effet de serre. En deuxième lieu, elle n'incite pas les entreprises extra-européennes non soumises à des contraintes analogues dans leurs États d'origine à réduire leurs émissions. En troisième lieu, pour les États membres, elle réduit considérablement les recettes attendues de la mise aux enchères. En

2013, environ 40 % des quotas seront alloués gratuitement. En dernier lieu, au moment où l'on met en place la taxe carbone qui va peser sur les ménages, il est difficile d'expliquer que les principaux pollueurs recevront des quotas gratuits.

Par conséquent, il serait plus judicieux d'inverser la stratégie en instaurant un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières tout en réduisant simultanément le nombre de secteurs bénéficiant de quotas gratuits.

De la sorte, les États tiers qui ne mènent pas de politique volontariste de lutte contre le réchauffement climatique seraient incités à réduire les émissions de leurs industries. Simultanément, en réduisant le nombre de secteurs bénéficiant de quotas gratuits, nos partenaires étrangers percevraient moins le mécanisme aux frontières comme une barrière à l'importation.

Ce mécanisme augmenterait le champ et la taille du marché de quotas ainsi que le nombre des participants. Un marché du carbone bien encadré et régulé serait encore plus nécessaire.

Pour ces raisons, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution ;
- ③ Vu les conclusions du Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009 ;
- ④ Vu les conclusions du Conseil « Environnement » du 21 octobre 2009 ;
- ⑤ Vu la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté ;
- ⑥ Vu la résolution européenne du Sénat n° 18 (2008-2009) du 28 novembre 2008 ;
- ⑦ 1. A propos de la mise aux enchères des quotas de CO2 à compter de 2013
- ⑧ Considérant que le marché du carbone a été créé pour répondre à un intérêt public, à savoir réduire fortement les émissions de gaz à effet de serre de la manière la plus efficiente économiquement et que les premières années de fonctionnement de ce marché ont montré ses faiblesses, notamment un risque de variation erratique des cours ;
- ⑨ Considérant que, si depuis la création du marché du carbone en 2005 les quotas de CO2 sont alloués gratuitement aux principaux émetteurs industriels de gaz à effet de serre, puis échangés sur le marché secondaire, il n'en sera plus ainsi à compter du 1^{er} janvier 2013, la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009 posant le principe de la mise aux enchères des quotas ;
- ⑩ Considérant que la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009 ne définit pas les modalités de la mise aux enchères des quotas ;
- ⑪ Considérant que cette directive dispose que la Commission européenne arrête, le 30 juin 2010 au plus tard, un règlement

concernant le calendrier, la gestion et les autres aspects de la mise aux enchères des quotas ;

- ⑫ - Juge que, pour éviter les distorsions de concurrence et tout risque de perturbation du marché secondaire des quotas, ce règlement devra prévoir l'organisation de la mise aux enchères au niveau d'une plateforme européenne, un prix unique d'adjudication étant ensuite arrêté ;
- ⑬ - Précise que ces modalités d'enchère seraient sans incidence sur la règle prévoyant que le produit des enchères est entièrement reversé aux États membres, au prorata des quotas qui leur sont alloués ;
- ⑭ - invite le Gouvernement à agir pour que le règlement annoncé aille en ce sens ;
- ⑮ 2. A propos du marché des quotas de CO2
- ⑯ Considérant que la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009 ne prévoit aucun mécanisme pour réglementer et encadrer le marché des quotas ;
- ⑰ Considérant que le rôle précurseur de l'Union européenne sur le marché du carbone est une opportunité à saisir pour fixer des standards exigeants dans la perspective d'un marché mondial ;
- ⑱ - Juge nécessaire de clarifier le statut juridique des quotas ainsi que leur traitement fiscal ;
- ⑲ - Demande que le marché soit encadré et régulé, afin de limiter le pouvoir de marché, le risque de contrepartie et les manipulations de cours ;
- ⑳ - Estime que cela implique que, *a minima*, le passage par une chambre de compensation soit rendu obligatoire et que, de manière plus ambitieuse, une autorité européenne, ou à défaut des autorités nationales existantes comme l'Autorité des marchés financiers en France, soit habilitée à surveiller ce marché et à assurer le respect des règles précitées ;
- ㉑ - Juge que l'intérêt public attaché à ce marché justifie des interventions pour corriger les variations de cours excessives ou non cohérentes avec les objectifs assignés à ce marché ;
- ㉒ - Invite en conséquence le Gouvernement à demander à la Commission européenne de proposer rapidement une nouvelle directive ;

- ②③ 3. A propos de la mise en œuvre d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières
- ②④ Considérant que cette directive prévoit la possibilité d'instaurer un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières pour lutter contre « les fuites de carbone », c'est-à-dire les délocalisations hors de l'Union européenne motivées par le coût du carbone ;
- ②⑤ Considérant que ces « fuites de carbone » seraient dommageables à un double titre : économiquement et socialement pour l'Union, écologiquement pour la planète ;
- ②⑥ Considérant que ce mécanisme consisterait à intégrer dans le système communautaire de quotas les importateurs de produits de secteurs sous quotas afin de mettre sur un pied d'égalité écologique les productions européennes et celles de leurs concurrents mondiaux ;
- ②⑦ Considérant néanmoins que la stratégie privilégiée jusqu'à présent pour lutter contre ce risque de délocalisation consiste à maintenir au-delà du 1^{er} janvier 2013 l'allocation des quotas à titre gratuit dans les secteurs menacés ;
- ②⑧ - Souligne qu'un tel mécanisme paraît compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce ;
- ②⑨ - Demande que le mécanisme d'inclusion carbone aux frontières, tel que prévu par la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009, soit mis en œuvre si, à l'issue de la conférence de Copenhague, le partage de l'effort collectif en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre apparaît inéquitable et incompatible avec une concurrence économique loyale ;
- ③⑩ - Estime que la mise en œuvre de ce mécanisme devrait aller de pair avec une réduction sensible du nombre de secteurs pouvant continuer à bénéficier, par exception au principe des enchères, de quotas gratuits à compter du 1^{er} janvier 2013.