

# 2015 : dernière chance pour le système européen d'échange de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub>

## Analyse et principales recommandations du WWF

1. Le système d'échange de quotas de CO<sub>2</sub> européen est en crise structurelle depuis 2009. La croissance continue du surplus de quotas empêche l'apparition d'un prix carbone. En l'absence de celui-ci, le système ne peut remplir sa fonction principale : internaliser le coût carbone dans les coûts des entreprises pour les inciter à investir dans des technologies plus propres.
2. Contrairement aux idées reçues, le surplus de certificats sur le marché n'est pas dû principalement à la crise économique mais aux failles du système dans la deuxième phase (2008-12), notamment à l'accès trop généreux des entreprises aux crédits internationaux et à une sur-allocation. De même, la croissance continue des énergies renouvelables au niveau européen n'est en rien responsable de l'apparition du surplus – le développement des ENR avait été planifié par l'Union européenne dès 2008 et ses conséquences en termes d'émissions de CO<sub>2</sub> avaient déjà été bien prises en compte dans les objectifs de réductions d'émissions.
3. Un dysfonctionnement continu du système aurait des conséquences très graves, avec une suppression de la contrainte carbone sur 50% des émissions européennes de CO<sub>2</sub>. De plus, il mettrait en danger l'atteinte d'objectifs plus ambitieux par les Etats membres et remettrait en question la crédibilité de l'Europe dans les négociations internationales. La perte du produit des enchères des quotas priverait aussi l'Europe d'importantes sources de financement contre le changement climatique.
4. L'année 2015 est décisive pour l'avenir du système. Il est encore possible de le réparer et de le réformer, mais il faut agir vite : rétablir la confiance dans l'instrument en résorbant le surplus de quotas sur le marché et aligner sa trajectoire de réductions sur celle à long terme de l'Union européenne (une réduction de 80 à 95% d'émissions à l'horizon 2050). Nos recommandations sur la réforme du système sont les suivantes :
  - Mettre en œuvre un mécanisme de résorption du surplus de quotas par l'introduction de la Réserve de Stabilité du Marché le plus tôt possible, au mieux 2016 ou 2017, et annuler les 900 millions de quotas du *backloading*. Au-delà de la réserve, une proposition législative doit être faite sur l'annulation définitive de tous les quotas en surplus.
  - Resserer le plafond de quotas d'au moins 2,6% par an au lieu des 2,2% proposés, afin de placer le système sur la trajectoire de réduction conforme à l'objectif de long terme de l'Union européenne.
  - Mettre fin au régime d'allocation gratuite et introduire la mise aux enchères comme méthode standard d'allocation pour les secteurs industriels. Utiliser la totalité du produit des enchères pour financer l'innovation dans les technologies renouvelables et d'efficacité énergétique, et renforcer la compétitivité internationale des secteurs industriels sur ces technologies.
  - Affecter 100% du produit des enchères des quotas au financement de programmes de lutte contre le changement climatique en Europe et en dehors.

## Introduction

La Commission européenne a publié en janvier 2014 ses propositions sur un nouveau cadre d'action sur l'énergie et le climat pour la prochaine décennie (« Objectifs énergie-climat 2030 »). La plupart de ces propositions ont été adoptées par le Conseil européen en octobre 2014. Ce nouveau paquet inclut des objectifs chiffrés sur la réduction de gaz à effet de serre (GES), la croissance des énergies renouvelables, et les économies d'énergie à l'horizon 2030 – qui selon le WWF sont très peu ambitieux et représentent même une régression des efforts par rapport au Paquet énergie-climat 2020.

Les mesures concernant le système européen des quotas visent à le réformer et à restituer la crédibilité du système bien entamée par l'existence d'un abondant surplus de quotas sur le marché européen. Ce système est l'instrument économique central de l'Union européenne pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> à moindre coût. Il couvre toutes les installations industrielles et de production d'électricité européennes et leur fixe une limite au droit d'émettre du CO<sub>2</sub>. Au-delà de cette limite, les installations peuvent acheter des quotas d'installations excédentaires ; en deçà de cette limite, les installations peuvent vendre des quotas aux installations déficitaires. Le prix du carbone est donc fonction – comme dans tout marché – de l'équilibre entre l'offre et la demande.

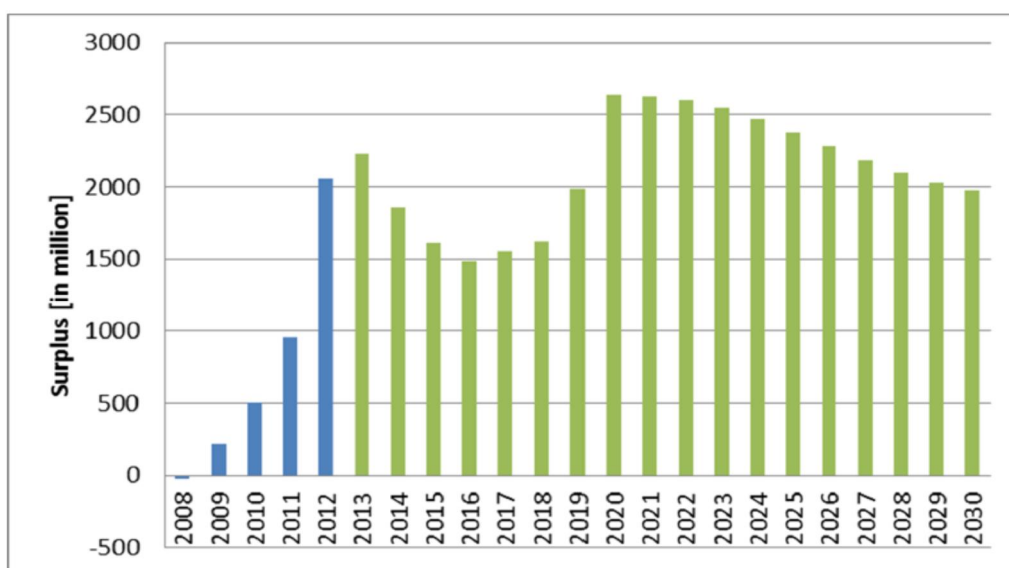
Le surplus structurel caractérisant le marché depuis 2009 empêche l'apparition d'un prix du carbone significatif. Or celui-ci est la raison d'être du système : introduire un prix du carbone pour encourager les entreprises à investir dans des technologies plus propres et permettre à l'Union européenne de remplir non seulement ces objectifs de réduction des GES à court terme (-20% à l'horizon 2020) mais aussi à long terme (-80 à 95% à l'horizon 2050). Cette panne de l'instrument central de l'Europe dans la lutte contre le changement climatique a donc des conséquences dramatiques.

L'année 2015 est cruciale pour l'avenir du système. Les mesures proposées par la Commission européenne et adoptées par le Conseil européen font partie d'une réforme globale du système pour la prochaine décennie. Comme toujours pour cet instrument, le diable est dans les détails : les paramètres définis pourront en effet soit rétablir la capacité de fonctionnement du système et le sauver d'une crise prolongée, soit le laisser subsister sans générer de prix significatif sur les émissions de CO<sub>2</sub>, le condamnant à ne pas remplir son objectif.

Ce document vise donc à tirer le bilan du surplus (1<sup>ère</sup> partie), à en identifier les origines principales (2<sup>ème</sup> partie), et à analyser les conséquences dramatiques d'une panne continue du système (3<sup>ème</sup> partie). La dernière partie couvre nos propositions de réforme, notamment le resserrement du plafond et les mesures en discussion sur la résorption du surplus (4<sup>ème</sup> partie).

## 1. Un surplus de quotas toujours plus abondant

Le surplus de quotas sur le marché est en croissance continue depuis 2009. Il atteignait 2,2 milliards en 2013 et sera de 2,6 milliards en 2020 selon les chiffres de la Commission européenne. Pour donner un ordre de grandeur, le plafond annuel sur les installations couvertes par le système est de 2 milliard de quotas – le surplus actuel est donc supérieur à une année entière d'allocation.



Source: Commission européenne

Première mesure d'urgence adoptée en 2014 pour répondre à ce surplus : le « backloading ». Cette mesure se traduit par un retrait temporaire du marché de 900 millions de quotas au cours de trois périodes : retrait de 400 millions en 2014, de 300 millions en 2015, et de 200 millions en 2016, pour les réintroduire en deux temps en 2019 et 2020 – avec le risque de déstabiliser à nouveau le marché et le prix du CO<sub>2</sub>. Cette mesure est illustrée sur le graphique ci-dessus : baisse du surplus dans les années 2014-16 et hausse en 2019-20.

Or ces projections de la Commission paraissent bien optimistes par rapport à celles d'autres observateurs du marché. Ainsi, le Royaume-Uni projette un surplus de 3,2 milliards de quotas en 2020. L'ONG britannique Sandbag remet en cause les hypothèses de la Commission européenne dans ses projections et prévoit même un surplus de 4,5 milliards de quotas en 2020. En effet, la Commission fait l'hypothèse d'une croissance de la production d'électricité (très émettrice en CO<sub>2</sub>) – alors que la demande en électricité est en baisse – et inclut aussi le secteur entier de l'aviation – alors que seuls les vols intra-européens sont couverts par le système depuis 2012. Ces estimations très différentes, qui vont du simple au double, sont donc dues aux incertitudes des prochaines années sur la demande en électricité, la croissance des énergies renouvelables, et la fermeture de centrales à charbon après l'entrée en vigueur de la directive européenne sur les émissions industrielles.

Enfin, phénomène moins connu, un nombre équivalent de quotas à celui du backloading sera également réinjecté sur le marché en 2020. Il s'agit de quotas gratuits non utilisés suite à la fermeture ou la réduction de capacités de production. Selon les règles fixées dans la directive, ces quotas ne seront pas annulés mais bien transférés dans la prochaine phase du système.

Conclusions :

Les projections sur le surplus s'échelonnent entre 2,6 et 4,5 milliards de quotas en 2020 selon les observateurs du marché. D'après eux, le surplus resterait élevé jusqu'à la fin des années 2020 et s'élèverait encore à 1,5 milliard selon la Commission européenne, 1,9 milliard selon le Royaume-Uni, et 7 milliards selon Sandbag en 2028.

## 2. Les principales raisons du surplus

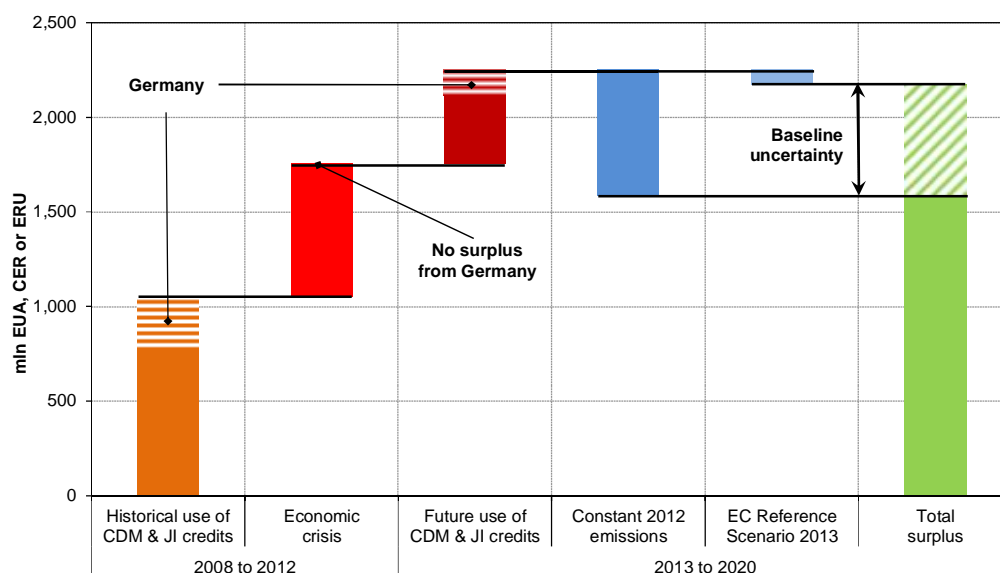
La crise économique survenue dès 2009 est systématiquement mise en avant dans le débat public pour expliquer l'apparition du surplus. La croissance des énergies renouvelables est aussi pointée du doigt, accusée de mettre la pression sur la production d'électricité conventionnelle – fortement émettrice de CO<sub>2</sub>. Or l'analyse des chiffres révèle une toute autre réalité.

Le surplus est apparu dans la deuxième phase du système (2008-2012) et les règles d'allocation du système en révèlent les principales failles :

- Une allocation gratuite à hauteur de 97% des émissions de 2005 (année de référence). Dès 2007, l'allocation aux secteurs industriels a été bien supérieure à leurs besoins en quotas, même en l'absence de récession économique. Une situation absurde pour un instrument qui a pour but de plafonner les émissions de CO<sub>2</sub>.
- Un accès massif aux crédits de CO<sub>2</sub> issus de projets de réduction des émissions externes à l'Union européenne<sup>1</sup>. Dans la deuxième phase du système, l'accès des entreprises à ces projets se faisait au-dessus du plafond de quotas fixés par la Commission européenne et non à l'intérieur de ce plafond<sup>2</sup>, élevant de 13% le plafond annuel de quotas sur 5 ans.

L'incidence de ces deux phénomènes sur le système et sur la formation du surplus a été bien-sûr accentuée par la crise économique qui a entraîné une baisse de la demande de quotas par les installations. Mais elle n'en est pas la cause principale.

Les causes du surplus de quotas en 2020



Source: Öko-Institut

Le graphique ci-dessus illustre les différentes causes du surplus jusqu'en 2020 :

- 2/3 du surplus est dû à l'accès aux crédits internationaux (MDP et MOC) avec un milliard de crédits déjà utilisés dans la deuxième période et 600 millions qui seront utilisés dans la troisième phase (2013-20).
- Environ 1/3 du surplus (700 millions de quotas) est dû à la sur-allocation par rapport à la crise économique.

Le deuxième mythe sur les causes du surplus concernerait les énergies renouvelables (ENR). En substituant une partie de la production d'électricité à base d'énergies fossiles, les ENR auraient réduit la demande en quotas et produit du surplus sur le marché. Cet argument est couramment utilisé par les critiques des ENR qui appellent à une politique européenne exclusivement basée sur un objectif de réduction du CO<sub>2</sub> et la fin des objectifs sur les ENR et les économies d'énergie.

Pourtant cet argument ne tient pas la route. Le Paquet énergie-climat 2020 a adopté trois objectifs (« les trois vingt ») : une réduction de 20% des GES, une part de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie au niveau européen à l'horizon 2020, et une réduction de 20% de la consommation d'énergie. Les réductions d'émissions de CO<sub>2</sub> générées par la croissance des ENR ont donc bien été prises en compte dans la fixation des objectifs de réduction de CO<sub>2</sub>, et notamment les objectifs de réduction des secteurs soumis au système d'échange de quotas.

<sup>1</sup> Mécanismes de Développement Propre (MDP) dans les pays en voie de développement et Mise en Œuvre Conjointe (MOC) entre pays industriels.

<sup>2</sup> Le plafond annuel de la deuxième phase était fixé à 2080 millions de quota. A cela s'ajoutait l'accès à 280 millions de crédits venant des mécanismes internationaux.

Selon les projections de la Commission, l'objectif de croissance de 20% des ENR sera atteint d'ici 2020, ce qui confirme que leur progression n'est en rien dans le surplus de quotas. De même pour les gains d'efficacité énergétique.

Conclusions :

Les raisons principales du surplus sont liées au recours massif aux crédits carbone internationaux par les entreprises ainsi qu'à la sur-allocation aux installations industrielles – qui était prévisible même en l'absence de crise économique. Contrairement aux idées reçues, la crise économique ne porte qu'une faible part de responsabilité dans l'apparition du surplus. Quant aux énergies renouvelables et aux économies d'énergie, elles n'y sont pour rien.

### 3. Conséquences d'une panne continue du système

- Absence de contrainte carbone pour 50% des émissions européennes de CO<sub>2</sub>

Le prix du CO<sub>2</sub> oscille entre 5 et 7 euros depuis 2012. Or le système a été conçu sur la base d'un prix de 22 euros.<sup>3</sup> Si rien n'est fait à court et moyen terme pour réduire le surplus et réintroduire un prix carbone, la situation actuelle se perpétuerait au moins jusqu'en 2030. Ainsi 50% des émissions européennes de CO<sub>2</sub> ne seraient pas couvertes par un signal prix pourtant à l'origine de réductions. La totalité des installations industrielles ainsi que des centrales électriques européennes pourraient continuer à produire sans contrainte carbone – alors qu'elles avaient été introduites dans le système en raison de leur large potentiel de réduction de CO<sub>2</sub>. Cette situation compromettrait les objectifs européens de lutte contre le changement climatique et augmenterait les contraintes pesant sur les autres secteurs de l'économie comme le transport, les ménages, ou l'agriculture, secteurs dans lesquels les potentiels de réduction sont beaucoup plus limités. Sans contrainte carbone, l'Europe ne pourra pas investir dans des technologies propres et s'enfermera dans un futur intensif en carbone.

L'Europe perdrait ainsi une décennie précieuse dans la lutte contre le changement climatique, à l'encontre des conclusions du GIEC (Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat) qui préconise de réduire les émissions mondiales entre 40% et 70% d'ici 2050 et de les ramener à un niveau « proche de zéro » d'ici à 2100 pour avoir une chance de limiter la hausse de la température mondiale en dessous du seuil des 2°C. Le temps est donc compté.

- Perte de crédibilité de la politique climatique européenne

Le système d'échange de quotas est le pilier de l'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique. Tous les documents officiels s'y réfèrent comme le « principal instrument » de sa politique. Cette suprématie proclamée nuit non seulement aux autres instruments de réduction des émissions, tels que les ENR ou les économies d'énergie, mais cache aussi le fait que d'autres instruments comme les normes d'émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules particuliers ont été historiquement beaucoup plus efficaces pour réduire les émissions. De plus, cette position dogmatique compromet la crédibilité globale de la politique climatique européenne à partir du moment où l'instrument ne fonctionne pas.

La crise actuelle de l'instrument offre ainsi également une bonne occasion de mettre fin à sa suprématie et de le replacer au sein d'une série d'instruments comme les mécanismes de soutien aux ENR, les éco-labels, les normes d'émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules, etc. Ceci permettrait l'émergence aux côtés du système de quotas d'autres instruments complémentaires tels que des normes d'émissions de CO<sub>2</sub> sur les centrales électriques ou les installations industrielles. La Réserve de Stabilité de Marché permettrait de mettre en pratique cette complémentarité en retirant les quotas en surplus sur le marché (voir 4<sup>ème</sup> partie).

---

<sup>3</sup> Voir l'Analyse d'impact SEC (2008) 85 - Document accompagnant le « Train de mesures pour la réalisation des objectifs fixés par l'Union européenne pour 2020 en matière de changement climatique et d'énergies renouvelables »

- Mise en danger des politiques plus ambitieuses des Etats membres

Une panne du système de quotas compromet non seulement les objectifs européens de lutte contre le changement climatique, mais aussi les objectifs plus ambitieux de certains Etats membres. Ainsi en Allemagne, les objectifs de l'*Energiewende* prévoient notamment la réduction de 40% des GES du pays à l'horizon 2020. Or le système de quotas européen couvre 52% des émissions de GES allemandes. En d'autres termes : la moitié des émissions allemandes est couverte par un instrument de réduction défaillant alors que le pays s'est fixé un objectif de lutte contre le changement climatique plus ambitieux que celui de l'Union européenne.

En 2013, le pays avait atteint une réduction de 25% de ses émissions seulement. C'est pourquoi le gouvernement a dû adopter en décembre 2014 un programme d'action climatique ayant pour objectif principal d'éliminer dans les 5 ans à venir l'écart entre les émissions projetées à l'horizon 2020 et l'objectif de -40%. Pour la première fois en Allemagne, le programme contient un objectif de réduction spécifique aux centrales électriques. La remise en cause d'un des objectifs de l'*Energiewende* a donc été évitée, mais cela illustre bien à quel point une panne continue du système compromet aussi les objectifs des Etats membres.

- Perte de revenus pour le financement de la lutte contre le changement climatique

Les résultats d'un rapport de progrès publié récemment par la Commission européenne montrent que les revenus du produit de la mise aux enchères des quotas de CO<sub>2</sub> ont rapporté 3,6 milliards d'euros aux Etats membres en 2013. 84% (3 milliards d'euros) de ces revenus ont été dépensés pour le financement de politiques de lutte contre le changement climatique<sup>4</sup>, répartis pour 3/4 pour le financement public de politiques intra-européennes et 1/4 hors de l'UE, par exemple pour le financement des engagements pris par les Etats Membres pour le Fonds Vert pour le Climat. A titre de comparaison, les dépenses publiques affectées à la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air en Europe s'élevaient à 3,9 milliards d'euros en 2012.

Les revenus de la mise aux enchères représentent une source nouvelle et additionnelle de financement de politiques de lutte contre le changement climatique, non négligeable en période de crise économique. Ils peuvent aussi contribuer au déploiement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique dans les secteurs industriels et ainsi permettre d'investir dans une base industrielle plus propre et compétitive. Ce financement est un catalyseur essentiel des efforts menés à l'international pour renforcer la capacité de résilience aux changements climatiques, limiter les émissions de gaz à effet de serre et soutenir le passage à un développement durable. La panne continue du système d'échanges des quotas européen mettrait donc en danger ces sources de financement, avec un impact non négligeable sur les négociations internationales sur le climat.

Conclusions :

La panne continue du système aurait des conséquences dramatiques sur la politique européenne de lutte contre le changement climatique : 50% des émissions européennes échapperaient à toute contrainte carbone effective. Les défaillances du système mettent d'ores et déjà les objectifs d'Etats membres plus ambitieux en difficulté. Enfin, l'absence d'un prix du carbone compromet aussi les sources additionnelles de financement de lutte contre le changement climatique en Europe mais aussi hors de l'Union européenne par la perte du produit des enchères, reportant ainsi le financement des solutions.

---

<sup>4</sup> Il est intéressant de noter que la directive n'émet qu'une faible recommandation selon laquelle 50% des revenus du produit de la mise aux enchères des quotas doivent être utilisés pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

## 4. La nécessaire réforme du système : le resserrement du plafond et l'introduction d'une Réserve de Stabilité du Marché

Les mesures adoptées en Conseil européen sur le développement du système après 2020 comprennent trois volets :

- L'introduction d'une Réserve de Stabilité du Marché (Market Stability Reserve, MSR) ;
- Le resserrement du plafond de quotas à partir de 2021 ;
- La continuation de l'allocation gratuite de quotas pour les secteurs exposés à un risque de perte de compétitivité internationale.

- L'introduction d'une Réserve de Stabilité du Marché

Le Conseil européen a adopté la création d'un mécanisme de stabilisation du marché par l'instauration d'une réserve de quotas en surplus sur le marché. Cette proposition est l'aboutissement d'années de discussion sur l'annulation éventuelle de ces quotas. Les Etats membres ne pouvant se mettre d'accord sur une telle mesure, la proposition de réserve apparaît comme un compromis : les quotas en surplus ainsi mis en réserve seront encore valides, mais ils ne circuleront plus sur le marché, ce qui permettra à priori le ré-établissement d'un prix carbone. Cette réserve fonctionnera dans les deux sens : mise en réserve de quotas en période de surplus sur le marché, réintroduction de quotas en période de pénurie sur le marché.

Les paramètres du mécanisme ont été détaillés dans plusieurs documents<sup>5</sup>, et il est vrai qu'ils peuvent avoir une influence importante sur l'efficacité de la réserve pour équilibrer le marché.

Sa date d'entrée en vigueur et le sort réservé aux 900 millions de quotas mis de côté par le backloading sont des paramètres importants pour juger de la pertinence de l'instrument. En effet :

- L'introduction de la réserve au plus tôt, 2016 voire 2017, permettrait de donner un signal positif fort au marché et d'absorber plus rapidement les quotas en surplus ;
- Le transfert des 900 millions de quotas du backloading directement dans la réserve – sans passer par le marché – voire l'annulation éviterait une déstabilisation du marché lors de la réintroduction prévue de ces quotas en 2019-20.

Le gouvernement allemand a pris position dès juin 2014 pour une entrée en vigueur de la réserve dès 2017 et le transfert direct des 900 millions de quotas du backloading dans la réserve, contrairement aux propositions de la Commission européenne qui par souci de non-intervention sur les règles du marché en phase actuelle prévoyait l'introduction de la réserve après 2020 et la réintroduction des quotas du backloading sur le marché. La comparaison de ces deux propositions donne les résultats suivants<sup>6</sup> :

Nombre de quotas en surplus (en millions)	2015	2020	2024	2028
Proposition de la Commission : MSR en 2021, quotas du backloading reviennent sur le marché	1667	2244	1327	127
Proposition allemande : MSR dès 2017, transfert des quotas du backloading dans la réserve		1040	373	0

Ces chiffres illustrent à quel point ces deux points sont décisifs pour l'évolution du surplus dans la prochaine décennie, et donc pour la confiance à long terme dans le système en tant qu'instrument efficace de réduction des gaz à effet de serre. La proposition de la Commission laisse perdurer le surplus tout au long de la prochaine décennie, alors que l'Allemagne préconise une solution plus rapide.

<sup>5</sup> Voir par exemple Chaire Economie du Climat « La réforme de l'EU ETS dans le Paquet Energie Climat 2030 : premières leçons à partir du modèle ZEPHYR »

<sup>6</sup> Pour simuler plus de scénarios, voir [www.sandbag.org.uk/data/msr](http://www.sandbag.org.uk/data/msr)

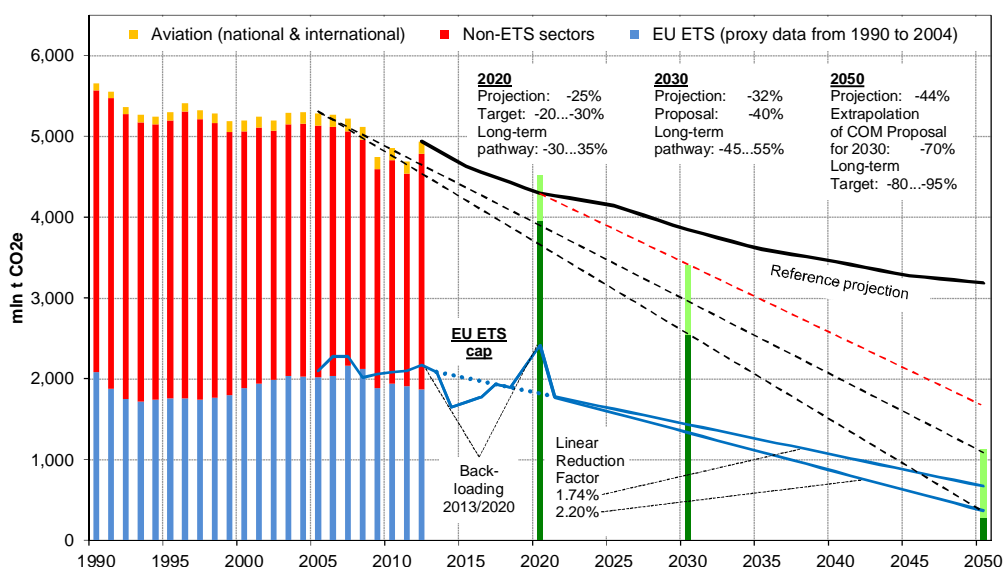
Recommandations pour absorber le surplus:

- Mise en œuvre de la réserve le plus tôt possible, au mieux 2016 ou 2017 ;
- Annulation des 900 millions de quotas du backloading ;
- Fixation d'un plafond d'absorption de quotas dans la réserve ou d'une date limite de validité aux quotas mis en réserve ;
- Au-delà de l'annulation des 900 millions de quotas du backloading, une proposition législative pour l'annulation définitive de tous les quotas en surplus doit suivre l'adoption de la Réserve de Stabilité du Marché.

- Le resserrement du plafond de quotas à partir de 2021

Le Conseil européen a adopté en octobre 2014 un nouvel objectif de réduction des gaz à effet de serre de 40% à l'horizon 2030 qui se traduit pour les secteurs couverts par le système d'échange par un resserrement du plafond de quotas. A partir de 2021 celui-ci sera réduit de 2,2% par an (comparé à 1,74% entre 2013 et 2020).

Cet objectif de réduction des gaz à effet de serre de 40% à l'horizon 2030 est très loin de ce qui est demandé pour une contribution à la hauteur de l'UE dans la lutte contre le changement climatique :



Source: Öko-Institut

- Selon une trajectoire linéaire des émissions, l'Europe devrait réduire ses émissions de 55% à l'horizon 2030 pour pouvoir atteindre son objectif de long terme de -80 à -95% d'émissions de GES à l'horizon 2050 ;
- Le resserrement du plafond proposé signifie que les émissions des secteurs inclus dans le système d'échange de quotas épuiseront le budget restant d'émissions totales de l'UE jusqu'en 2050. Or il est parfaitement irréaliste que les secteurs non soumis au système, tels que le transport ou l'agriculture, n'émettent plus de GES d'ici à 2050.
- Cet objectif 2030 ne tient pas en compte de la responsabilité historique de l'UE et de ses émissions dans le changement climatique.

Recommandation pour resserrer le plafond:

- Resserrer le plafond de quotas d'au moins 2,6% par an au lieu des 2,2% proposés.



- La poursuite des mesures en place pour les secteurs exposés à un risque de fuites de carbone

Le Conseil européen a décidé de poursuivre les règles existantes pour les secteurs dits « exposés à un risque de fuites de carbone », prolongeant ainsi la dérogation quasi-totale de ces secteurs aux efforts de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de l'Union européenne.

En effet la mise en œuvre, très politique, des règles établies dans la directive depuis 2013 a donné lieu aux excès suivants :

- 1er excès : 95% des secteurs industriels de l'Union européenne sont classés en secteurs exposés à un risque de fuites de carbone ;
- 2ème excès : cette classification leur donne accès à une très large allocation gratuite de quotas ;
- 3ème excès : l'allocation gratuite est complétée par une compensation financière pour hausse des coûts indirects induits par la directive (c'est-à-dire la hausse des prix de l'électricité) dans plusieurs Etats membres (transposition optionnelle).

Ces règles placent les secteurs industriels dans une situation quasi-idéale : d'un côté ils sont couverts par le système – ce qui les protège de l'imposition d'autres instruments même plus efficaces en terme de réduction des émissions; de l'autre le régime de dérogation ne leur impose que très peu de contrainte carbone.

Ce niveau d'allocation gratuite aux secteurs industriels est impossible à justifier pour les raisons suivantes :

- L'allocation gratuite prolonge l'illusion des industriels selon laquelle ils seraient toujours écartés de tout effort de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>;
- L'allocation gratuite déroge au principe pollueur-payeur ;
- L'allocation gratuite entraîne une perte de revenus massive pour les Etats membres – de l'ordre de 39 milliards d'euros pour la période 2015-19 seulement, ressources qui auraient pu être affectées à la lutte contre le changement climatique aux niveaux national et international.

Il est temps de mettre fin à ce régime de dérogation généralisée et de le remplacer par des règles plus concentrées sur les secteurs vraiment exposés à un risque de perte de compétitivité internationale. Par ailleurs, l'expérience montre qu'une fois les quotas gratuits alloués aux industriels, il est quasiment impossible d'un point de vue politique de revenir en arrière, comme le montre l'incapacité des Etats membres à revoir les hypothèses retenues pour la définition des secteurs exposés au risque de fuites de carbone.<sup>7</sup>

Recommandation pour l'allocation aux secteurs industriels:

- La fin du régime d'allocation gratuite et l'introduction de la mise aux enchères comme méthode standard d'allocation pour les secteurs industriels ;
- L'utilisation d'une part des revenus de la mise aux enchères pour financer l'innovation dans les technologies renouvelables et d'efficacité énergétique pour renforcer la compétitivité internationale des secteurs industriels.

- L'affectation de 100% du produit de la mise aux enchères au financement de programmes contre le changement climatique

La directive sur le système d'échange de quotas ne dévoile qu'une moindre recommandation selon laquelle 50% des revenus du produit de la mise aux enchères des quotas doivent être dépensés pour financer des programmes de réduction des gaz à effet de serre. En 2013, cette recommandation a été largement respectée, mais ces décisions restent à la discrétion des Etats membres. Une contrainte plus forte dans ce sens devrait être inscrite clairement dans la directive lors de la réforme du système.

Recommandation sur l'affectation des revenus des enchères :

Affecter 100% du produit des enchères au financement de programmes de lutte contre le changement climatique en Europe et hors de l'Europe.

<sup>7</sup> L'hypothèse de prix du quota de 30 € a été maintenue alors que ce prix était à 5 € au moment de la décision.

## Conclusion

Il est encore temps de sauver le système européen d'échange de quotas. L'année 2015 sera une année décisive pour avancer et savoir si l'Europe saura s'appuyer sur cet instrument dans sa politique de lutte contre le changement climatique. L'instrument en tant que tel n'est pas responsable de la crise actuelle. Les décisions politiques pour sa mise en œuvre l'ont jusqu'ici empêché de remplir sa fonction. En effet, dans la deuxième phase du système (2008-12), les Etats membres ont été très réticents à fixer un plafond d'émissions ambitieux aux installations agissant sur leur territoire, ce qui explique en large partie le surplus de quotas existants aujourd'hui sur le marché. La troisième phase du système (2013-20), dont les règles sont pourtant beaucoup plus contraignantes, doit faire face aujourd'hui à ces résidus toxiques qui menacent de le décrédibiliser complètement. Il s'agit donc de la dernière chance pour rétablir la confiance et la crédibilité du système. Pour cela, il faudra rapidement résorber le surplus de quotas sur le marché et aligner la trajectoire de réduction des secteurs couverts par le système sur les objectifs de long terme de l'Union européenne : une réduction de 80 à 95% des émissions à l'horizon 2050.

Il est frappant de constater que les discussions sur le système d'échange européen s'inscrivent dans une large mesure dans la continuité des discussions de 2008/2009 sur l'élaboration des règles pour la 3ème période. Or depuis, le GIEC a sorti son 5ème rapport d'évaluation, 2014 est considérée par l'OMM comme une année record de chaleur, s'inscrivant dans une tendance décennale à la hausse. Un pic des émissions doit être atteint d'ici la fin de la décennie à venir pour avoir une chance de limiter le réchauffement climatique à 2°C. En 2015, l'Europe accueillera la conférence des Nations unies sur le climat *Paris Climat 2015* qui devra permettre de donner un nouvel élan et fixer un nouveau cadre à la coopération internationale pour maîtriser le bouleversement climatique. Pour réussir à entraîner le reste du monde, l'Union européenne doit montrer qu'elle est capable de trouver les bons mécanismes et de prendre des mesures à la hauteur des enjeux. A New York en septembre dernier, 73 pays, 11 états et provinces, et plus de 1000 entreprises et investisseurs se sont prononcés pour fixer un véritable prix au carbone. De retour chez eux, c'est maintenant l'occasion pour ces décideurs de mettre cette volonté en pratique.

En l'absence de telles réformes, l'Europe serait amputée de son principal instrument de réduction d'émissions de CO<sub>2</sub> et perdrait sa légitimité et sa crédibilité internationale dans la lutte contre le changement climatique. *Paris Climat 2015* doit marquer un cap dans cette ambition de réforme du système européen d'échange de quotas.

Contacts :

WWF-Allemagne : Juliette de Grandpré - Chargée de mission politiques européennes

WWF-France : Diane Simiu – Directrice des programmes de conservation