



N° 4569

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2017.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur **la réforme du marché des quotas d'émission**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ARNAUD LEROY,
Député

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, *présidente* ; M. Christophe CARESCHE, M^{me} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, *vice-présidents* ; M. Philip CORDERY, Mme Sandrine DOUCET, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, *secrétaires* ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Philippe BIES, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRICTSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LE MARCHÉ DES QUOTAS D'ÉMISSION DE CARBONE : UN DISPOSITIF INNOVANT ET AMBITIEUX LORS DE SA CREATION	10
A. CRÉATION DU MARCHÉ	10
1. L'échec d'une fiscalité écologique	10
2. La création d'un marché à la faveur d'un changement de perception	12
B. FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ	12
1. Une plateforme d'échange pour réduire les émissions européennes de CO2	12
a. Les premières phases d'application du système (2005 à 2007, 2008 à 2012)	12
b. Fonctionnement et champs d'application du système d'échange des quotas d'émission depuis 2013	13
c. Mise aux enchères ou allocation gratuite	14
i. Mise aux enchères : une procédure appelée à gagner en importance	14
ii. Allocation gratuite des quotas	15
2. Les reproches généralement adressés au marché carbone européen	16
a. Échec du signal prix	16
b. Les possibilités d'abus par les entreprises bénéficiaires	16
i. La fraude à la TVA	16
ii. Le défaut de réactivité des allocations de quotas face aux variations d'activité	17
c. Un instrument à la portée trop modeste	18
II. LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES : AJUSTEMENT ET RÉFORME PLUS STRUCTURELLE	18
A. LA CRÉATION D'UN FONDS DE RÉSERVE DE STABILITÉ	18
B. LA RÉFORME STRUCTURELLE DU MARCHÉ DES QUOTAS D'ÉMISSION	19
1. L'adoption du rapport de la Commission ENVI	19
a. Le renforcement du signal prix	20

b. Prévenir les fuites de carbone.....	20
c. Conformer les efforts de l'Union aux obligations nées de l'Accord de Paris	22
d. Un meilleur calibrage des fonds prévus par la révision de la directive	22
2. Les sujets qui restent à définir pour l'adoption d'une position du Conseil	22
a. Une régulation par les quantités qui favorise un signal prix efficace	23
b. Fuite de carbone, quelle protection pour les industries ?.....	23
i. Un débat sur la réalité des fuites carbone	23
ii. Un débat qui engage la répartition entre quotas gratuits et quotas mis aux enchères et la couverture en quotas gratuits des secteurs exposés.....	24
c. L'utilisation et le fonctionnement des fonds d'appui.....	25
3. Le calendrier prévisible.....	26
III. LA RÉFORME DU SEQE-UE SE DOIT D'ALLER PLUS LOIN SI L'UNION VEUT ÊTRE AU RENDEZ-VOUS DES ENGAGEMENTS PRIS POUR L'ACCORD DE PARIS	26
A. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE PARIS DOIT INSPIRER UNE REFORME PLUS AMBITIEUSE DU SEQE-UE.....	26
1. Les engagements pris par l'Union dans l'Accord de Paris	26
2. Le débat nécessaire sur les objectifs posés par le Conseil européen d'octobre 2014.....	27
B. CONFORTER LE COMPROMIS TROUVÉ PAR LA COMMISSION ENVI ET AVANCER DE NOUVELLES PROPOSITIONS PLUS AMBITIEUSES ..	28
1. Le fonds de transition juste : un outil au service des populations exposées aux risques de perte d'emploi dans la transition énergétique	28
a. Les fonds actuels : pour les grands projets industriels.....	28
b. Créer un fonds de transition juste pour répondre aux besoins de reconversion des populations dans les territoires concernés.....	29
2. Une action beaucoup plus forte de réduction des surplus pour sauver le système à moyen et long terme	29
a. Les risques de la chute des prix sont peut être sous évalués	29
b. La phase IV doit donc être le moment d'une véritable remise à plat du système pour éliminer les surplus	30
3. Réaliser enfin une union de l'énergie à la gouvernance plus cohérente	31
a. Mieux prendre en compte l'impact des autres politiques de réduction des émissions (notamment l'efficacité énergétique).....	31
b. Une politique industrielle et d'affectation des revenus des quotas.....	31
c. Attribuer enfin 20 % des crédits européens à des actions pour le climat.....	32
4. Verdier la règle d'or budgétaire.....	32
CONCLUSION.....	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	37

PROPOSITION DE CONCLUSIONS	39
ANNEXES	41
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	43
ANNEXE N° 2 : CONCLUSIONS DU CONSEIL	45

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La lutte contre le changement climatique est l'un des sujets sur lesquels l'Union européenne a de longue date affirmé une position de leader sur la scène internationale.

Aujourd'hui, après la ratification de l'Accord de Paris par l'Union le 4 octobre 2016, il est plus que jamais nécessaire que l'Europe dispose des bons outils pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés lors du Conseil européen d'octobre 2014 pour 2030 (une réduction de 40 % des émissions de carbone, une augmentation de 27 % de l'efficacité énergétique et une part de 27 % d'énergies renouvelables). Pour se conformer à une limite de 1,5 °C d'augmentation de la température à l'horizon 2100, des efforts supplémentaires seront d'ailleurs sans aucun doute nécessaires, et l'Union européenne devra aussi y prendre sa part.

La révision, actuellement discutée, du Système d'échange de quotas d'émissions de l'Union (le SEQE), intervient donc à un moment clé dans le contexte international. Il a en effet été décidé à Marrakech lors de la COP 11 qu'en 2018 devront s'achever les négociations pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Dès avant 2020, date de l'entrée en vigueur des obligations liées à l'Accord, les parties pourraient amender leurs contributions nationales pour en relever l'ambition.

Or, si le texte de révision du SEQE tel qu'amendé par la Commission ENVI du Parlement européen a incontestablement gagné en ambition depuis la proposition de la Commission européenne, les compromis trouvés restent fragiles, et susceptibles d'être remis en cause lors des discussions au Conseil.

C'est pourquoi il nous apparaissait nécessaire et opportun de porter aujourd'hui des propositions d'avancées pour ce texte, à l'heure où les discussions se concentrent sur quelques sujets majeurs, constitutifs de l'équilibre du futur texte de révision de la directive sur le marché des quotas d'émission de carbone.

Tout d'abord, il nous paraît essentiel que le marché des quotas remplisse enfin son rôle d'assignation d'un prix à la tonne de carbone, qui soit susceptible d'orienter les investissements industriels de long terme. Différentes raisons conjoncturelles, telles que le ralentissement de l'activité économique suite à la crise de 2008 ou la baisse des prix de l'énergie ont pu contribuer à ce que le prix du carbone sur le SEQE ne se cantonne à des niveaux trop bas pour remplir cette

fonction. Les surplus structurels créent également une pression à la baisse, c'est pourquoi ils doivent faire l'objet d'un effort particulier de maîtrise et de réduction. La création d'une réserve de stabilité de marché constitue un premier pas louable dont la mise en œuvre prochaine permettra de mesurer l'efficacité. Mais des mesures plus radicales, telles que la caducité des quotas mis en réserve après une période donnée, devraient selon nous être intégrées au projet de révision de la directive, afin que la nouvelle phase d'application du système ne soit pas construite sur les quotas surnuméraires hérités de la phase actuelle.

La réduction plus rapide du nombre des quotas disponibles chaque année devrait (-2.4 % au moins, contre -2.2 % pour la proposition de la Commission européenne) également constituer l'un des points de départ de la révision de la directive. Il y va de la survie même du marché des quotas, dont la crédibilité en tant qu'instrument de politique ne survivra pas à un nouvel effondrement des prix.

Cette réduction ne doit pas se faire au détriment de la compétitivité des entreprises européennes, qui doivent souvent affronter une concurrence internationale libre des contraintes environnementales. La problématique des fuites de carbone ou fuites d'investissement, qui voudrait que l'existence du marché carbone conduise à des reports d'investissements ou des délocalisations est difficilement vérifiable dans les faits, mais les préoccupations des industriels doivent être entendues.

Nous proposons de concentrer les efforts pour une transition juste des territoires en visant plus particulièrement les populations dont les emplois se trouvent menacés par la transition énergétique. Celle-ci doit réellement devenir source de nouvelles opportunités d'emplois, et plus seulement synonyme de sinistres industriels, dont on connaît les conséquences sociales et politiques. Dans cet effort, l'Union européenne a un rôle précieux à jouer par le biais d'un fonds ad hoc, qui serait alimenté par une partie des recettes de la vente des quotas.

Mais les États devraient également se voir octroyer les moyens d'aller plus loin dans la réduction des émissions de carbone, par exemple par des politiques de retrait volontaire de quotas du marché. Mené à l'échelle de plusieurs grands pays, cet effort pourrait avoir un impact significatif sur la réduction des quotas, et donc la viabilité du système et le niveau des prix. Dès lors qu'elle constitue un investissement d'avenir dans la transition énergétique, il pourrait être imaginé que la dépense consentie par les États pour ces rachats et annulations de quotas puisse être soustraite au déficit budgétaire afin de ne pas entrer dans le calcul des 3 % de déficit autorisé. Il est en effet plus facile de vivre avec un déficit supérieur à 3 % du PIB, que de vivre avec une augmentation des températures de 3 °C.

Alors que les négociations autour de la révision de la directive organisant le marché carbone vont commencer entre les États, nous appelons donc à ne pas baisser la garde, et à maintenir un haut niveau d'ambition environnementale pour ce texte, dans la lignée des avancées enregistrées au Parlement européen, et si possible au-delà. Cet effort n'est en rien contradictoire avec l'utilisation du SEQE

comme outil de stratégie industrielle pour l'Europe : c'est précisément en cessant d'opposer lutte contre le changement climatique et compétitivité que le marché carbone pourra nous permettre de mener à bien une transition énergétique dont l'urgence et la nécessité font aujourd'hui l'objet d'un large consensus.

I. LE MARCHÉ DES QUOTAS D'ÉMISSION DE CARBONE : UN DISPOSITIF INNOVANT ET AMBITIEUX LORS DE SA CREATION

La politique climatique a permis à l'Union européenne à la fois d'affirmer une certaine unité là où peu de sujets recueillent un consensus aussi large, et de faire la démonstration d'un certain leadership par l'exemple, en proposant des modèles de solutions de réduction des émissions à la communauté internationale, notamment par le biais de la création du marché des quotas d'émission. En organisant huit des vingt-et-une conférences climatiques entre 1995 et 2015, l'Europe a véritablement pu exercer une influence sur les négociations climatiques mondiales, non sans connaître parfois certains revers (à Copenhague, par exemple). Cette place unique de l'Union européenne dans les discussions pour la réduction des émissions de carbone, confortée par le succès célébré de l'Accord de Paris, repose sur un long processus d'essais et d'erreurs dans sa propre politique climatique. Le marché des quotas d'émission de carbone, aujourd'hui présenté par les institutions européennes comme le principal canal de réduction du CO₂ par l'Union, ne s'est en effet imposé qu'après la preuve faite de l'insuffisance d'autres instruments.

A. CRÉATION DU MARCHÉ

1. L'échec d'une fiscalité écologique

Les réflexions sur une fiscalité écologique en Europe ont précédé la montée du problème environnemental sur l'agenda des négociations internationales. Dès le milieu des années 1970, la protection de l'environnement trouve une place dans la politique énergétique de l'Union, puisqu'en 1975, le Conseil européen offre une orientation stratégique sur « l'énergie et l'environnement » qui affirme déjà l'impératif pour les États-membres d'intégrer cette dimension à leur politique énergétique. Dès cette décennie, la politique énergétique de l'Union repose sur les trois piliers de la compétitivité, de la sécurité d'approvisionnement et de la protection de l'environnement. Cette structure est restée dominante jusqu'à aujourd'hui.

Alors que la politique européenne de l'énergie se développe au gré des compétences acquises par l'Union et du développement du marché unique, principalement dans les années 1990 par le biais d'un mouvement de déréglementation, l'Union affiche en parallèle un positionnement volontariste sur la scène internationale.

En 1990, l'Union européenne a ainsi adopté l'objectif de stabiliser ses objectifs d'émission en 2000 aux niveaux atteints en 1990. Pour atteindre ce but fixé par le Conseil conjoint énergie et environnement du 29 octobre 1990, la

Commission élabore plusieurs initiatives pour réduire les émissions de CO₂. Les instruments proposés par ces paquets législatifs vont toutefois connaître des fortunes diverses, qui expliquent la prééminence du marché carbone, in fine, comme principal outil de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Europe.

Première panoplie d'outils offerte par la Commission à l'aune de ce nouvel objectif, une « stratégie communautaire pour limiter les émissions de CO₂ et améliorer l'efficacité énergétique » offre quatre pistes d'actions :

- une directive sur l'efficacité énergétique ;
- une décision sur la promotion des énergies renouvelables ;
- une taxe mixte énergie-CO₂, qui ne pourra être adoptée que si le principe en est accepté par les autres grandes économies de l'OCDE ;
- un dispositif de surveillance des émissions de CO₂ et des gaz à effet de serre.

Comme l'expliquent Stefan C. Aykut et Amy Dahan dans leur ouvrage ⁽¹⁾, la Commission tente de reprendre la main sur la politique énergétique, dans la lignée des politiques suivies précédemment, grâce à cette « fenêtre d'opportunité » que constitue l'émergence du souci environnemental. Selon ces mêmes auteurs, l'impact réel des politiques ainsi relancées reste très faible.

Le projet d'écotaxe ne peut voir le jour, se heurtant à l'opposition des pays qui rechignent à ce transfert de compétences et ne parviennent pas à s'accorder sur l'assiette de cette possible fiscalité de l'énergie.

Après la première fin de non-recevoir opposée par une coalition de pays rassemblant la France, le Royaume-uni et l'Allemagne en 1991-1992, l'architecte de la proposition, le commissaire Carlo Ripa Di Meana démissionne pour ne pas représenter l'Europe lors des négociations de Rio. Ce premier échec n'est toutefois pas immédiatement entériné par la Communauté européenne, qui conserve l'objectif de faire de la taxe un pilier dans la réduction des émissions de carbone. Le livre blanc de la Commission Delors « Croissance, compétitivité et emploi » mentionne d'ailleurs cette idée en 1993. L'idée de l'instauration d'une telle taxe sera poursuivie au-delà de 1995, année durant laquelle la Commission lance une nouvelle initiative en cette direction, là aussi infructueuse. Le dernier projet d'écotaxe, qui avait éliminé toute composante carbone et se contentait d'harmoniser les droits d'accises sur l'énergie, sera le dernier échec en ce domaine avant de céder la place à une politique axée sur les quotas et le partage de l'effort.

(1) ¹ « Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales », Stefan Aykut, Amy Dahan, Presses de Sciences Po, 2015.

2. La création d'un marché à la faveur d'un changement de perception

Trois facteurs ont, toujours selon S. Aykut et A. Dahan, façonné la nouvelle orientation des politiques climatiques européennes. Il s'agit du contexte politique des négociations entre Rio et Kyoto, du débat sur la régulation par l'État qui inscrit une démarche par le marché dans un environnement favorable, et de la capacité de la Commission à utiliser le marché pour faire valoir son rôle d'arbitre plutôt que de régulateur central. Cela correspondait à la résurgence de l'importance de la subsidiarité comme principe ordonnateur de la construction européenne.

À l'inverse, le principe d'une taxe carbone ne s'inscrivait pas dans ces trois préconditions identifiées par les chercheurs. Il a donc été abandonné à la faveur d'un changement d'équipe en charge du dossier climatique juste avant les négociations de Kyoto.

Une taxe carbone n'est toujours pas à l'ordre du jour, trop d'États membres y restant résolument opposés. Les décisions en matière de fiscalité requérant toujours l'unanimité, il y a peu de chances qu'une telle proposition puisse être acceptée avant plusieurs années.

B. FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ

1. Une plateforme d'échange pour réduire les émissions européennes de CO₂

Le système d'échanges de quotas d'émission de l'Union européenne (EU-ETS) est à ce jour⁽¹⁾ la plus grande plateforme de droits d'émissions de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre. Si son principe est resté le même depuis son lancement en 2005, il a connu plusieurs phases de manière à affiner son fonctionnement.

a. Les premières phases d'application du système (2005 à 2007, 2008 à 2012)

Le système européen d'échange de quotas d'émission a fait l'objet d'une mise en place progressive, procédant par retouches successives et par accroissement de son ambition.

Suite à l'adoption de la directive relative au SEQE-UE en 2003, le marché d'échange a véritablement été lancé en 2005, pour une première période de trois ans jusqu'à 2007, qui devait permettre une forme « d'apprentissage par la pratique ». Lors de cette phase pilote, presque tous les quotas ont été alloués gratuitement aux entreprises selon des plans nationaux d'allocations qui fixaient les plafonds.

(1) Situation qui devrait changer avec la montée en puissance future d'un marché d'échange de quotas d'émissions chinois.

Seules les centrales électriques et les industries les plus consommatrices d'énergie étaient concernées par le SEQE-UE, avec une sanction en cas de non-respect des obligations de 40 euros par tonne. Cette première phase a permis d'introduire ce système, les installations pouvant acquérir progressivement la maîtrise des outils de report et de vérification mis en place dans cette nouvelle infrastructure. L'idée d'un prix du carbone pouvait également faire peu à peu son chemin. Toutefois, en raison de la surestimation des émissions et d'un volume total de quotas octroyés bien supérieur aux émissions réelles, le prix du carbone a largement chuté en 2007.

L'enjeu de cette première phase d'implantation du système de marché de quotas d'émissions en Europe était de rendre le système véritablement opérationnel pour la première période d'engagement du protocole de Kyoto.

Cette première période, 2008/2012, coïncide avec la deuxième phase du SEQE-UE. Plusieurs avancées caractérisent cette seconde phase. Le plafond de quotas était inférieur de 6.5 % à celui de 2005, sur la base des émissions réelles. Le système s'est élargi au Lichtenstein, à la Norvège et à l'Islande, et plusieurs pays du SEQE-UE ont ajouté le protoxyde d'azote à la liste des gaz à effet de serre concernés par les quotas. La part des quotas gratuits a diminué pour atteindre 90 %, tandis que plusieurs pays ont organisé des systèmes d'enchère. Un registre de l'Union a remplacé les registres nationaux, et un journal des transactions de l'Union européenne s'est substitué au journal des transactions communautaires indépendant. Le système est donc devenu plus inclusif, plus intégré et également plus contraignant, puisque la sanction en cas de non-respect est passée à 100 euros la tonne.

b. Fonctionnement et champs d'application du système d'échange des quotas d'émission depuis 2013

Chaque année, un plafond de quotas d'émissions est fixé pour la zone couvrant les vingt-huit pays de l'Union ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

Ce plafond d'émissions concerne les émissions de près de 11 000 installations, pour les secteurs de la production d'électricité et de chaleur, les secteurs industriels à forte intensité énergétique, notamment les raffineries de pétrole, les aciéries et la production de fer, d'aluminium, de métaux, de ciment, de chaux, de verre, de céramique, de pâte à papier, de papier, de carton, d'acides et de produits chimiques organiques en vrac, l'aviation commerciale, la production d'acide nitrique, d'acide adipique, d'acide glyoxylique et de glyoxal ainsi que la production d'aluminium. Dans certains de ces secteurs, les installations ne sont soumises au système d'échange des quotas qu'à partir d'une certaine taille.

Les installations reçoivent ou achètent les quotas et peuvent échanger ces quotas sur le marché. Chaque quota donne à son titulaire le droit d'émettre une tonne de CO₂, ou une quantité équivalente de protoxyde d'azote ou

d'hydrocarbures perfluorés. Ces quotas ne peuvent évidemment être utilisés qu'une fois : en fin d'exercice, les entreprises doivent restituer des quotas émis, à défaut de quoi elles sont soumises à de lourdes pénalités financières.

L'idée du marché de quotas d'émissions est donc de favoriser la réduction des émissions là où elle est la plus économiquement pertinente, et de pousser les entreprises à gagner en efficacité énergétique pour engranger des revenus. En effet ; pour compenser les émissions, les entreprises doivent acheter des quotas ou utiliser leurs réserves des années précédentes. Le coût de ces opérations est censé les inciter à réduire leurs émissions en investissant des technologies plus efficaces ou en favorisant des sources d'énergie moins consommatrices de gaz à effet de serre. Vendre les quotas devenus inutiles grâce à l'accroissement de leur efficacité énergétique peut également devenir une source de revenus.

c. Mise aux enchères ou allocation gratuite

i. Mise aux enchères : une procédure appelée à gagner en importance

Il existe au sein du SEQE deux façons d'attribuer des quotas d'émission : soit par le biais d'enchères, soit pour les États en les distribuant gratuitement à certains acteurs sur leur territoire.

La mise aux enchères des quotas est devenue, avec la troisième phase du système initiée en 2013, la méthode par défaut d'allocation des quotas. Cela signifie qu'elle doit devenir réellement prééminente durant la période 2013-2020, avec 57 % des quotas concernés sur la période, pour 40 % en début de phase 3 en 2013. La part des quotas mis aux enchères n'avait pour rappel été que de 4 % entre 2008 et 2012.

Il existe actuellement deux plates-formes d'enchères :

- La bourse d'échanges European Energy Exchange (EEX), établie à Leipzig, est la plate-forme commune d'une grande majorité des pays participant au SEQE-UE.

- La deuxième plate-forme d'enchères est la bourse ICE Futures Europe (ICE), établie à Londres. Elle sert de plate-forme pour le Royaume-Uni, dont la sortie prévue de l'Union laisse ouverte la question de sa participation au SEQE-EU.

La procédure de mise aux enchères est régie par le règlement du 12 novembre 2010⁽¹⁾, qui s'assure que la prévisibilité, l'efficacité économique, l'accès équitable aux mises aux enchères et l'accès simultané de tous les

(1) Règlement (UE) No 1031/2010 de la Commission du 12 novembre 2010 relatif au calendrier, à la gestion et aux autres aspects de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté.

opérateurs aux informations pertinentes soient respectés pour assurer l'efficacité et l'équité du système.

Durant la phase 3 du SEQE-UE, c'est véritablement la montée en charge de la mise aux enchères comme moyen d'allocation pour l'industrie manufacturière qui aura fait progresser ce mode d'attribution, qui était déjà très largement répandu pour le secteur de l'énergie.

La répartition des quotas à mettre en enchère entre les États-membres durant la phase 3 a été faite de la façon suivante :

- 88 % étaient répartis entre les États en fonction de leur part d'émissions vérifiées des installations du SEQE-EU en 2005 ou de la moyenne de la période 2005/2007 ;

- 10 % étaient alloués aux États membres les moins riches de façon à leur octroyer une source supplémentaire de revenus pour abonder l'investissement dans la réduction de l'intensité carbone et dans l'adaptation au changement climatique,

- les derniers 2 % consistaient en un «bonus Kyoto», attribué aux neuf États membres qui, en 2005, avaient réduit leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de l'année ou période de référence. Il s'agit de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la République tchèque, de la Roumanie et de la Slovaquie.

La directive SEQE-UE prévoit qu'au moins 50 % des recettes des mises aux enchères, ou l'équivalent en valeur financière de ces recettes, doivent être utilisés par les États membres à des fins liées au climat et à l'énergie.

Dans le cadre du règlement sur le mécanisme de surveillance, les États membres sont tenus de communiquer chaque année les montants et l'utilisation des revenus générés ⁽¹⁾.

ii. Allocation gratuite des quotas

Depuis 2013, l'industrie de l'énergie ne reçoit plus de quotas à titre gratuit, sauf dans certains pays devant encore moderniser ce secteur. Pour les autres installations, la part des quotas gratuits est appelée à diminuer progressivement.

Au début de la période d'échanges actuelle, l'industrie manufacturière a reçu 80 % de ses quotas à titre gratuit. Cette proportion va diminuer chaque année pour atteindre 30 % en 2020.

Les compagnies aériennes continuent à recevoir la plus grande partie de leurs quotas à titre gratuit au cours de la période 2013-2020 (82 %).

(1) Voir l'article 17 du règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013.

L'allocation gratuite de quotas est réalisée selon des règles harmonisées entre les pays, qui prennent appui sur des référentiels de performance en matière d'émissions. Ces référentiels, élaborés en concertation avec l'industrie et qui permettent de récompenser les entreprises les plus performantes dans la réduction de leurs émissions, ont donc un but incitatif pour plus de sobriété en termes d'émissions.

D'autre part, certains secteurs reçoivent des quotas gratuits en raison des risques de fuites de carbone. Il s'agit de protéger les secteurs ou sous-secteurs fortement exposés à une concurrence internationale non soumise aux exigences de réduction des gaz à effet de serre, afin de prévenir tout risque de disparition ou de délocalisation de ces secteurs. Ceux-ci restaient toutefois soumis à des référentiels de performance.

2. Les reproches généralement adressés au marché carbone européen

À l'issue des premières phases de fonctionnement du SEQE, des critiques se sont élevées contre le SEQE qui ont mené à une proposition de révision de la directive pour la période de 2020 à 2030. L'importance prise par la lutte contre le changement climatique au niveau international n'a fait que renforcer cette volonté de réforme, dont les modalités effectives de réalisation sont encore aujourd'hui en discussion.

a. Échec du signal prix

Le SEQE devait parvenir à donner un prix aux émissions de carbone, afin de favoriser les entreprises innovantes sur le terrain de la réduction des émissions et d'accélérer la transition énergétique. Mais les surplus récurrents de quotas mis sur le marché et la crise économique qui, en réduisant les besoins des entreprises, n'a fait que creuser l'écart, ont fait chuter le prix de la tonne de carbone à plusieurs reprises.

Dans ces conditions de prix trop bas et de plus volatils, l'effet signal-prix du carbone n'a pu être atteint. Le prix n'était tout simplement pas assez élevé et constant pour orienter les investissements des acteurs économiques. L'incitation à diminuer ses émissions, particulièrement dans un système dominé par des quotas gratuits, était donc largement inexistante.

b. Les possibilités d'abus par les entreprises bénéficiaires

Plusieurs scénarios d'abus ont pu éclater lors des premières phases de mise en œuvre du SEQE qui ont conduit à remettre sérieusement en cause la crédibilité du système.

i. La fraude à la TVA

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des Comptes française est revenue de façon détaillée sur le scandale qui a mené à une fraude estimée par son

enquête à 5 milliards d'euros de perte pour l'Union européenne, dont 1.6 milliard pour la France. Selon l'institution financière, cette situation résultait de failles structurelles qui n'ont pas permis de prévenir ces abus. La Cour des Comptes en établissait les trois principales : « le régime de perception de la TVA n'avait pas été sécurisé pour éviter les fraudes sur des transactions en temps réel ; le principe avait été retenu au plan communautaire d'un accès, quasiment sans contrôle, de toute personne physique ou morale aux registres nationaux de quotas ; le marché n'était soumis à aucune régulation externe. »

En effet, selon les principes de la TVA intracommunautaire, la taxation des biens et prestations de service se fait dans le pays d'arrivée, ils sont donc exonérés de TVA dans le pays de départ. La fraude consistait donc à acheter hors taxe, hors de France, des quotas vendus par des sociétés industrielles, puis à les revendre en France toutes taxes comprises, sans reverser à l'administration fiscale la TVA qu'ils avaient facturée. Cette fraude à la TVA somme toute classique (système dit « du carrousel »), était favorisée par le côté immatériel des transactions et par la vitesse de rotation des quotas. Le peu de contrôle exercé sur le marché a facilité les abus.

ii. Le défaut de réactivité des allocations de quotas face aux variations d'activité

L'allocation des quotas est faite en référence à des niveaux annuels d'activités des unités industrielles. Ainsi, si une unité industrielle voyait sa production décliner, mais sans passer sous le seuil déclencheur de la réévaluation de ses besoins en quotas (fixé à 50 % de sa production), elle pouvait profiter d'un fort effet d'aubaine en revendant les quotas dont elle disposait, profitant là du décalage intervenu entre ses prévisions de croissance et la réalité de son activité.

Parmi les cas les plus célèbres entourant ces pratiques, il convient de rappeler l'Affaire Arcelor Mittal vs État du Luxembourg, portée devant la Cour de Justice de l'Union européenne par une question préjudicielle du 19 juin 2015 de la Cour constitutionnelle du Luxembourg. Celle-ci voulait en effet savoir si un État membre, en l'occurrence le Luxembourg, pouvait exiger la restitution sans indemnité des quotas d'émission de gaz à effet de serre non utilisés par une entreprise, à savoir Arcelor Mittal. L'entreprise avait en effet reçu en 2012 des quotas d'émission pour le site pourtant fermé de l'aciérie de Schifflange, n'ayant pas signalé cette fermeture dans les délais impartis. Le gouvernement avait alors demandé la restitution de ces quotas alloués à titre gratuit, décision évidemment contestée par le géant de la sidérurgie.

Le 5 juillet 2016, l'avocat général de la CJUE a proposé à la Cour de répondre qu'un État membre pouvait exiger la restitution sans indemnité des quotas d'émission de gaz à effet de serre non utilisés par une entreprise, lorsque ces quotas ont été attribués de manière indue en raison d'une erreur de l'entreprise concernée. L'affaire demeure pendante, mais la Cour suit généralement les recommandations de son avocat général.

c. Un instrument à la portée trop modeste

Présenté comme la clé de voûte des efforts européens en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, le SEQE ne représente pourtant qu'une part modeste dans la réalisation effective de cet objectif. Selon les interlocuteurs rencontrés à la Commission, le SEQE compte en effet pour 15 % de l'effort de réduction de l'Union.

II. LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES : AJUSTEMENT ET RÉFORME PLUS STRUCTURELLE

A. LA CRÉATION D'UN FONDS DE RÉSERVE DE STABILITÉ

Face aux défauts récurrents du système européen de marché de quotas d'émission, notamment dans son incapacité à absorber des surplus agissant à la baisse sur le prix de la tonne d'émission de carbone, des discussions ont été engagées durant la troisième phase du système. Les surplus constatés en 2013 étaient en effet appelés selon toutes les prévisions à s'accroître, et ce déséquilibre structurel ne pouvait qu'avoir un effet négatif sur les investissements dans le domaine des technologies bas carbone, allant alors à l'encontre du but premier du SEQE.

La Commission a donc proposé le 22 janvier 2014 aux États membres et au Parlement européen la mise en place d'une réserve de stabilité, avec pour but de parvenir à un marché carbone européen plus résilient. Cela doit permettre d'envoyer un signal économique plus soutenu aux acteurs du marché pour décarboner l'économie européenne.

Cette mesure pour renforcer le système d'échange de quotas d'émissions s'intègre dans la perspective du nouvel objectif européen de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 adopté en octobre 2014 (-40 % d'émissions en 2030 par rapport à 1990) .

Une réserve de stabilité du marché sera créée en 2018 et opérationnelle à partir du 1er janvier 2019. Les quotas « gelés » (c'est-à-dire les 900 millions de quotas dont la mise aux enchères a été reportée de la période 2014-2016 jusqu'en 2019 ou 2020) seront placés dans la réserve et les quotas non alloués dans le cadre de la phase 3 du SEQE de l'Union seront placés dans la réserve en 2020. En cas d'excédent de quotas sur le marché, des quotas seront ajoutés à la réserve et déduits des volumes à mettre aux enchères. Ils seront retirés de la réserve et mis aux enchères en cas de déficit des quotas en circulation.

B. LA RÉFORME STRUCTURELLE DU MARCHÉ DES QUOTAS D'ÉMISSION

Une réforme plus profonde et structurelle est en cours et vise à faciliter l'objectif de diminution des émissions pour la période 2021/2030, en concordance avec les engagements souscrits pour l'Accord de Paris. Cette réforme dont le texte initial a été proposé par la Commission européenne le 15 juillet 2015, est actuellement discutée au Conseil après l'adoption de son rapport par la commission ENVI du Parlement européen, en préalable à un vote en plénière prévu pour février 2017.

Elle devrait, si elle est mise en œuvre, accélérer la réduction du nombre de quotas (- 2.2 % par an à partir de 2021 après -1.74 % actuellement).

Diverses mesures visent à éviter la fuite de carbone :

- des quotas pour une cinquantaine de secteurs menacés de délocalisation ;
- un meilleur ciblage des installations bénéficiant d'allocations gratuites de quotas ;
- un assouplissement des règles permettant de mieux ajuster les allocations gratuites en fonction des données sur la production ;
- une actualisation des mesures de performance en matière d'émissions des installations industrielles.

Deux « mécanismes de soutien » sont à l'étude, afin de faciliter la transition de l'industrie et du secteur énergétique vers des technologies moins génératrices d'émissions :

- un « fonds pour l'innovation » visant à soutenir les investissements dans des technologies pionnières en matière d'énergie renouvelable, de stockage et de captage de carbone, et d'innovation faiblement émettrices de carbones dans les secteurs fortement demandeurs en énergie ;
- un « fonds pour la modernisation » visant à faciliter les initiatives conduites dans les moins riches des États membres visant à la modernisation du secteur de l'électricité et des systèmes d'énergie, et à de l'amélioration de l'efficacité énergétique.

1. L'adoption du rapport de la Commission ENVI

Le 15 décembre 2016, la commission Environnement du Parlement européen a adopté le rapport Duncan à une large majorité. Le rapport comporte des avancées substantielles conduisant à aller plus loin dans la révision de la directive 2003/87/CE que ne l'avait, par exemple, proposé l'avis Federley de la commission ITRE du Parlement européen du 13 octobre 2016.

Les dix-sept amendements adoptés, parfois au moyen de compromis certes fragiles, font progresser le texte de la Commission sur plusieurs points intéressants.

a. Le renforcement du signal prix

Les propositions françaises d'établir un corridor de prix de la tonne de carbone (soit un prix plancher et un prix plafond afin d'encadrer les variations et d'empêcher que la chute du prix du carbone ne décourage les investissements favorables à la transition énergétique) n'ont pas recueilli une adhésion suffisante pour déboucher sur des propositions. Il y a à cela plusieurs raisons : la crainte que le prix plancher ne finisse par devenir le prix « normal » du carbone, et le caractère trop administré d'une telle mesure, apparaissant contraire au principe même de définition par le marché, figurent parmi les raisons principales. Toutefois, l'attention portée à cette idée aura eu le mérite de recentrer le débat, jusque-là largement concentré sur l'évitement des risques de fuite de carbone et le maintien de la compétitivité industrielle, sur l'importance d'un signal-prix efficace dans l'orientation des investissements et la lutte contre le changement climatique.

La commission ENVI a ainsi pu parvenir à des propositions plus ambitieuses que celles de la Commission européenne afin de renforcer ce signal prix, aussi bien pour le court que le long terme. Il s'agit notamment de faire passer le facteur de réduction linéaire de 2.2 à 2.4 %, de l'annulation de 800 millions de quotas dès le 1^{er} janvier 2021, ou encore du doublement du taux de remplissage de la réserve de stabilité du marché pendant les quatre premières années de la mise en œuvre de la phase 4 du SEQE.

b. Prévenir les fuites de carbone

Pour protéger les industries exposées au risque de fuites de carbone, et dont les préoccupations trouvent un écho important pour certains grands pays de l'Union (notamment l'Allemagne), deux propositions notables ont été adoptées par des amendements de compromis.

Les fuites de carbone

On appelle «fuite de carbone» une situation dans laquelle une entreprise, pour échapper aux coûts liés aux politiques climatiques, déplace sa production dans un autre pays appliquant des règles moins strictes en matière de limitation des émissions, risquant ainsi d'augmenter ses émissions totales. Le risque de fuite de carbone peut être plus élevé dans certains secteurs industriels à forte intensité d'énergie.

Afin de préserver la compétitivité des industries couvertes par le SEQUE-UE, les secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone reçoivent un plus grand nombre de quotas durant la troisième phase du SEQUE-UE (2013- 2020) que d'autres installations industrielles.

Les secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone figurent dans une liste officielle.

La Commission européenne établit la liste en accord avec les États membres et le Parlement européen et à la suite d'une évaluation des incidences et d'une large consultation des parties intéressées. La deuxième liste, qui s'applique de 2015 à 2019, a été adoptée en octobre 2014.

Selon la directive SEQUE (article 10 bis), un secteur ou sous-secteur est considéré comme exposé à un risque important de fuite de carbone si les coûts directs et indirects induits par la mise en œuvre de la directive entraînent une augmentation des coûts de production, calculée en proportion de la valeur ajoutée brute, d'au moins 5 % ; et si l'intensité de ses échanges avec des pays tiers (importations et exportations) est supérieure à 10 %.

Un secteur ou sous-secteur est également considéré comme exposé si la somme des coûts directs et indirects supplémentaires est d'au moins 30 % ; ou si l'intensité des échanges avec des pays tiers est supérieure à 30 %.

L'estimation des coûts ci-dessus tient compte du fait que les secteurs ne figurant pas sur la liste peuvent également recevoir des quotas à titre gratuit.

On estime d'une manière générale que le risque de fuite de carbone – sans allocation à titre gratuit à l'industrie – est considérablement plus faible que lors de l'adoption, en 2009, du paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020. En effet, en raison de la crise économique et de la réduction correspondante de la production et des émissions, la plupart des installations industrielles couvertes par le SEQUE-UE ont accumulé un excédent important de quotas gratuits, et le prix du carbone a diminué, reflétant la baisse de la demande de quotas.

Source : site de la Commission européenne

Il s'agit dans un premier temps de la possibilité de ramener la part des quotas mis aux enchères à 52 % (contre les 57 % prévus dans le texte de la Commission) afin de s'assurer que les secteurs les plus exposés seront bien couverts.

D'autre part, la commission ENVI a adopté un amendement de compromis suggérant la création d'un « mécanisme d'inclusion carbone » à créer par voie d'acte délégué avant le 30 juin 2019. En contrepartie de la disparition des quotas gratuits pour certains secteurs à faible intensité commerciale mais haute intensité carbone (notamment ciment et mâchefer), les importateurs devraient restituer des quotas équivalents aux productions qui auraient été effectuées sur le territoire de l'Union sans ces fuites de carbone.

c. Conformer les efforts de l'Union aux obligations nées de l'Accord de Paris

Les procédures d'alignement avec l'Accord de Paris sont reprises dans les amendements adoptés par la commission ENVI : la Commission devra publier une communication détaillant la mise en œuvre de l'Accord à l'horizon 2018. En 2023, un rapport devra être publié et accompagné d'une proposition législative d'ajustement des mécanismes du SEQE en cas de besoin.

d. Un meilleur calibrage des fonds prévus par la révision de la directive

Concernant le fonds d'innovation, le rapport Duncan prévoit de faire passer de 400 à 600 millions le nombre de quotas alloués, avec une extension du pourcentage de co-financement des projets à 75 % (pour 60 % dans le projet de la Commission) en contrepartie d'une sélectivité renforcée des projets.

Le périmètre des projets concernés pourrait lui être élargi à la capture/la réutilisation du carbone, aux matériaux bio-sourcés, et aux matériaux permettant le stockage de l'énergie ainsi que la substitution aux produits à forte intensité carbone.

Pour le fonds de modernisation, le financement proviendrait de 2 % des quotas mis aux enchères. Sa gouvernance devrait être confiée aux États membres bénéficiaires dans un comité en concertation avec la Commission, la Banque européenne d'investissement et trois membres représentant les ONG, l'industrie et les salariés.

La commission ENVI, comme la commission ITRE, propose la création d'un fonds de transition juste géré au niveau européen et alimenté par 2 % du revenu des enchères, afin de cibler les régions très dépendantes au carbone et dont le PIB serait encore très inférieur à la moyenne européenne.

2. Les sujets qui restent à définir pour l'adoption d'une position du Conseil

Les compromis auxquels est arrivée la commission ENVI ont permis de parvenir à un texte plus ambitieux que celui initialement proposé par la Commission en juillet 2015, mais ils relèvent d'équilibres politiques fragiles, susceptibles d'être remis en cause au Parlement européen, au moment de la discussion du texte en plénière.

La présidence maltaise espère parvenir à une orientation générale au Conseil avant juin 2017, et peut-être dès mars. Pour cela, trois grands sujets nécessiteront de solides compromis, qui rejoignent les grandes thématiques dégagées par le Parlement européen.

a. Une régulation par les quantités qui favorise un signal prix efficace

Comme nous l'avons vu précédemment, les surplus de quotas en circulation, en partie dus à un ralentissement de l'activité à la suite de la crise mondiale à partir de 2008, ont joué un rôle dépresseur sur les prix de la tonne de carbone. Ceux-ci sont restés cantonnés à des couloirs de 4 à 6 euros, niveaux insuffisants pour constituer des incitations à investir dans des solutions énergétiques bas carbone.

La proposition française de corridor de prix a eu le mérite de reposer le débat en ces termes d'incitation. Une action par les quantités mises sur le marché pourrait aboutir à un résultat similaire de revalorisation des prix sans intervention directe sur le marché (ce que la Commission et plusieurs États membres cherchaient précisément à éviter). Pour agir sur les quantités, les actions de backloading (retrait de 900 millions de tonnes durant la phase trois, avec toutefois une réinjection prévue en fin de période) et la création de la réserve de stabilité de marché ne pourront suffire. L'accroissement du facteur linéaire de réduction à 2.2 % pour la proposition de la Commission, et de 2.4 % pour le texte issu de la commission ENVI, est l'une des clés. Pour les promoteurs les plus ambitieux d'un effacement des quotas surnuméraires, cette mesure devrait être amplifiée (les Verts européens plaident ainsi pour un facteur de réduction de 2.8 %) et combinée à une réactualisation des bases de calcul du plafond global des quotas, qui soit plus proche des quotas effectivement utilisés, et donc des émissions réelles les plus récentes.

Dans ce débat intervient également la prise en compte des mesures d'efficacité énergétique, qui portent nécessairement à la baisse les émissions réelles. L'effet dépressif sur le prix des quotas de politiques d'investissement destinées à améliorer l'efficacité énergétique pour atteindre l'objectif révisé de 30 % n'est pas négligeable, mais demeure actuellement un angle mort de la réflexion sur la réforme du SEQE.

b. Fuite de carbone, quelle protection pour les industries ?

i. Un débat sur la réalité des fuites carbone

La problématique des possibles fuites de carbone dont le SEQE serait à l'origine traduit l'inquiétude de certains secteurs industriels face à la raréfaction programmée des quotas d'émission et à l'augmentation des prix qui en découlerait.

Selon les représentants des grandes entreprises européennes, cette augmentation prévisible produirait un effet d'éviction les menant à reporter leurs

investissements en Europe, voire à délocaliser leur production dans des secteurs géographiques ne connaissant pas un tel système d'achat de quotas d'émissions.

Pour le groupe d'intérêt Business Europe, rencontré en amont de ce rapport, ces fuites de carbone sont d'ores et déjà une réalité. Plus précisément, si l'on ne peut parler à proprement parler de « fuite de carbone », dont la définition donnée par la Commission correspond plutôt à une relocalisation de la production hors SEQE, il conviendrait de conserver la plus grande vigilance face aux « fuites d'investissement », bien plus répandues.

À l'appui de cette thèse, une enquête réalisée auprès de cent vingt entreprises, dont la grande majorité employant plus de deux cent cinquante personnes, et ayant leur activité basée dans le territoire soumis au SEQE. Selon ses résultats, 89 % des entreprises interrogées s'attendent à une hausse du prix des quotas d'émission, avec pour 71 % des entreprises partageant cette opinion une prévision négative sur les conséquences d'une telle hausse sur leurs investissements. Le prix des quotas d'émission serait un facteur comme les autres dans les choix d'investissement pour 36 % des répondants, et un critère de moindre importance pour 34 % des entreprises.

Toutefois, la réalité et la part de ce critère dans les investissements dans les grandes entreprises reste extrêmement difficile à établir. La réalité de ces « fuites de carbone/d'investissement » est largement débattue parmi les différents acteurs du débat de la réforme du SEQE. Pour les ONG rencontrées durant la préparation de ce rapport, le problème consiste plutôt en une absence de politique industrielle européenne, et dans des choix d'investissement nécessairement multifactoriels, la quantification de l'impact du prix du carbone reste très ardue.

- ii. Un débat qui engage la répartition entre quotas gratuits et quotas mis aux enchères et la couverture en quotas gratuits des secteurs exposés

Comme nous l'avons évoqué, le passage aux différentes phases de mise en œuvre du SEQE-UE s'est matérialisé par une progression du nombre de quotas mis aux enchères au regard des quotas alloués à titre gratuit.

Aujourd'hui, la proposition de la Commission fixe ces parts respectives à 57 % de quotas aux enchères, et 43 % alloués à titre gratuit. Mais une partie des pays souhaiteraient augmenter la part des quotas alloués à titre gratuit pour éviter tout risque de pénurie pour les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. La proposition de la Commission d'une couverture à 100 % du benchmark (qui représente les 10 % des installations les plus performantes des secteurs) en quotas gratuits pour les secteurs exposés ⁽¹⁾, avec un ratio d'exposition très bas, couvrant de facto 93 % des installations de l'Union soumises au SEQE, n'apparaît donc pas satisfaisante pour les industriels, qui craignent de surcroît le

(1) Définis, pour rappel, selon le double critère d'intensité carbone de la production et d'exposition au commerce international.

maintien du facteur de correction transectoriel ⁽¹⁾. La Commission prévoyait en outre un second palier de couverture à 30 % du benchmark en quotas gratuits pour les secteurs les moins exposés.

La position française consistait en une compréhension plus graduée, à plusieurs paliers de couverture, permettant une approche plus souple du degré d'exposition des industries. Cette approche aurait pu permettre d'assurer que les installations à la fois très performantes et les plus exposées reçoivent 100 % du benchmark à titre gratuit sans risque de correction transectorielle, tandis que les industries moins exposées ne recevraient pas de surallocation induue.

Aujourd'hui, c'est toutefois l'option d'une répartition modifiée entre allocation à titre gratuit et enchères qui semble l'emporter, avec des propositions de répartition jusqu'à 52/48 % sous la pression des industriels européens. Cette option apparaît comme très généreuse en quota, et ne serait donc pas de nature à compléter utilement les mesures de suppression des quotas déjà en surnombre.

L'augmentation du ratio d'exposition à la concurrence internationale ouvrant droit à une couverture en quotas gratuits à 100 % du benchmark permettrait sans doute de sortir certains secteurs de cette couverture pour les ramener dans le palier de 30 %.

En outre, une mise à jour réelle des benchmarks (les meilleures pratiques dans les différents secteurs, qui servent de référence dans l'allocation des quotas gratuits) est particulièrement nécessaire, dès lors que ceux-ci datent de 2008. Un consensus positif semble se dégager pour une véritable mise à jour sur la base de données réelles actualisées.

c. L'utilisation et le fonctionnement des fonds d'appui

Les fonds de modernisation et de d'innovation constituent un enjeu fort de la négociation pour les partenaires européens les plus susceptibles d'en recevoir les subsides. Ces fonds s'ajoutent à la possibilité, décidée au Conseil européen d'octobre 2014, pour les pays dont les PIB est inférieur à 60 % de la moyenne européenne, de continuer à allouer des quotas gratuits au secteur de l'énergie jusqu'en 2030, ainsi qu'à une distribution préférentielle de solidarité de 10 % du volume total des quotas destinés aux enchères pour les pays ayant un PIB inférieur à 90 % de la moyenne européenne. Des éléments de fluidité sont donc déjà bien présents au sein du SEQE, qui jouent encore une fois à la baisse sur le prix du carbone.

Il ne s'agit pas pour la France de revenir sur des aides nécessaires et utiles pour les pays les moins en avance dans la transition énergétique, mais de mettre l'accent lors des futures négociations au Conseil sur l'indispensable effort de

(1) Un mécanisme de correction conduisant à diminuer le nombre total de quotas gratuits attribués par les États.

transparence et d'équilibre dans la gouvernance, qui devrait notamment prendre appui sur la Banque européenne d'investissement.

3. Le calendrier prévisible

Après l'adoption du rapport Duncan en commission ENVI du Parlement européen en décembre 2016, le texte devrait être examiné en assemblée plénière à la fin du mois de février 2017, avant un possible premier examen par le Conseil en mars 2017.

III. LA RÉFORME DU SEQUE-UE SE DOIT D'ALLER PLUS LOIN SI L'UNION VEUT ÊTRE AU RENDEZ-VOUS DES ENGAGEMENTS PRIS POUR L'ACCORD DE PARIS

A. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE PARIS DOIT INSPIRER UNE REFORME PLUS AMBITIEUSE DU SEQUE-UE

1. Les engagements pris par l'Union dans l'Accord de Paris

Le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre est présenté par les autorités européennes comme le principal instrument de l'Union dans la lutte contre le changement climatique. S'il ne compte que pour 15 % dans la réduction des émissions de CO₂ pour les pays concernés, il n'en reste donc pas moins le principal levier européen à disposition des pays pour se mettre en conformité avec les engagements pris dans l'Accord de Paris.

Pour rappel, l'Union représente 12 % des émissions mondiales, et elle s'est engagée à Paris à réduire de 40 % ses émissions d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Cet objectif avait été fixé en amont de la Conférence de Paris, puisqu'il était déjà celui adopté lors du Conseil européen d'octobre 2014.

Selon l'ONG Climate Action Network rencontrée pour ce rapport, l'Europe devrait réduire ses émissions de 95 % par rapport à 1990 d'ici à 2050 pour avoir 50 % de chance de ne pas dépasser un réchauffement supérieur à 1,5 °C. Une des conditions premières pour respecter ce plafond serait de prendre pour point de départ pour la prochaine phase du SEQUE en 2021 une réduction des émissions plus proche de la réalité, soit 38 % par rapport à 2005, contre la réduction de 21 % décidée par le projet de la Commission.

Cela permettrait, toujours selon CAN Network, de purger le système de 316 à 2 398 millions de tonnes⁽¹⁾ de surplus dès la mise en œuvre de sa version réformée, et ainsi de se rapprocher d'une plus grande conformité aux efforts exigés pour le respect de l'Accord de Paris, tout en contrant l'effet dépressif du surplus sur les prix.

(1) Selon le niveau effectif qui sera réalisé en 2017/2019.

2. Le débat nécessaire sur les objectifs posés par le Conseil européen d'octobre 2014

Le paquet énergie climat pour 2030, qui devait succéder au précédent paquet énergie climat fixant des objectifs à l'horizon 2020, a été adopté lors du Conseil européen d'octobre 2014. Il établit le cadre stratégique de l'Union européenne dans sa lutte contre le changement climatique.

Les éléments clés en sont :

- un objectif contraignant de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport au niveau de 1990 ;
- un objectif contraignant fixant la part d'énergies renouvelables à 27 % à horizon 2030 ;
- l'amélioration de l'efficacité énergétique d'au moins 27 % ;
- la réforme du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (ETS ou SEQE) ;
- un nouveau système de gouvernance basé sur des plans nationaux pour une économie compétitive, sûre et durable.

Alors que l'effort contre le changement climatique entériné à Paris en 2015, et l'insuffisance prévisible des contributions nationales actuelles pour limiter le réchauffement sous la barre des 2°C avant 2100 devraient inciter l'Union européenne à devenir le fer de lance d'un mouvement de relèvement de l'ambition, ses pays semblent actuellement arc boutés sur ces objectifs fixés en 2014 et peu disposés à accroître un volontarisme en voie d'essoufflement.

Aujourd'hui, le débat doit avoir lieu sur le caractère insuffisant des objectifs fixés, même si leur caractère très politique, et la difficile mise en place d'une véritable gouvernance de l'Union de l'énergie pourtant régulièrement appelée de ses vœux par le Président Juncker, ne favorisent pas cette discussion.

En effet, les États ayant lors de la ratification de l'Accord de Paris déjà présenté leur contribution nationale sont invités à présenter, dès avant la mise en œuvre de l'Accord, une version révisée et plus audacieuse des efforts envisagés. L'Union européenne, dont les émissions n'ont pas baissé en 2015, aurait tout intérêt à se placer à la pointe de ce mouvement de révision si elle veut continuer d'apparaître comme l'un des leaders de la lutte contre le changement climatique. Les délais propres aux négociations européennes ainsi que les futures échéances électorales, aussi bien dans les États membres qu'au niveau européen, laissent toutefois redouter que l'Union peine à relever ce défi.

B. CONFORTER LE COMPROMIS TROUVÉ PAR LA COMMISSION ENVI ET AVANCER DE NOUVELLES PROPOSITIONS PLUS AMBITIEUSES

1. Le fonds de transition juste : un outil au service des populations exposées aux risques de perte d'emploi dans la transition énergétique

a. Les fonds actuels : pour les grands projets industriels

Dans la phase actuelle du SEQE-UE, un fonds de démonstration des énergies bas carbone a été créé dans le cadre du paquet énergie-climat adopté en 2009. Ce fonds, intitulé NER 300, était alimenté par la vente de 300 millions de permis d'émission prélevés sur les quotas attribués aux nouveaux entrants (New Entrants Reserve) par la Banque européenne d'investissement (BEI) lors de l'ouverture de la troisième phase. Le NER 300 et fonctionne par appels à projets successifs, pour des projets innovants d'énergie renouvelable ou des démonstrateurs de système de captage et stockage du CO₂ (CSC). Durant le premier appel à projet, la Commission a ainsi pu financer vingt projets à hauteur de 1,1 milliard d'euros, montant dont on estime qu'il a permis la levée additionnelle de 2 milliards provenant de fonds privés. Les projets financés par ce premier tour de financement sont en voie d'être mis en œuvre. Un second appel à projet, en 2014, la Commission a attribué un milliard de financement à dix-huit projets d'énergies renouvelables et un projet de stockage du carbone.

La proposition de la Commission pour la révision de la directive concernant le système d'échange de quotas d'émission comprend l'introduction de deux nouveaux fonds.

Un fonds pour l'innovation viendrait étendre le soutien existant en faveur des activités de démonstration de technologies innovantes aux innovations décisives dans l'industrie. La Commission propose donc d'étendre le système NER 300 à partir de 2021 en réservant 400 millions de quotas à cet effet, pour une valeur qui irait jusqu'à environ 10 milliards d'euros. Une quantité supplémentaire de 50 millions de quotas non alloués au titre de la période 2013-2020 serait réservée pour que le Fonds pour l'innovation puisse démarrer ses activités avant 2021.

Le fond de modernisation consisterait lui en un dispositif de soutien pour es États membres à plus faibles revenus, afin de les aider à répondre aux besoins d'investissements élevés liés à l'efficacité énergétique et à la modernisation de leurs systèmes énergétiques.

Entre 2021 et 2030, 2 % des quotas, soit un total de quelque 310 millions de quotas, seront mis de côté en vue de la création du Fonds. Tous les États membres contribueront au Fonds, qui bénéficiera à 10 États membres dont le PIB par habitant est inférieur à 60 % de la moyenne de l'UE (en 2013). Les pays pouvant bénéficier d'une aide sont les suivants: Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie et Slovaquie.

Nous avons vu que le rapport de la Commission ENVI s'est montré favorable à ces deux nouveaux outils de soutien industriels, en proposant d'élargir le montant de quotas alloués au fonds pour l'innovation de 400 à 600 millions de quotas, et en proposant de concentrer la discussion au sujet du fonds de transition sur la structure qui devra assurer son fonctionnement.

Nous sommes favorables à ces orientations de la Commission ENVI pour aller plus loin dans ces aides indispensables, qui doivent toutefois rester bien encadrées par des dispositifs de surveillance et de gouvernance adaptés.

b. Créer un fonds de transition juste pour répondre aux besoins de reconversion des populations dans les territoires concernés

Toutefois, l'angle mort de ces instruments semble être l'aide nécessaire à apporter aux populations touchées par les phénomènes de reconversion que ne peut manquer de provoquer la transition énergétique. En effet, les fonds évoqués se concentrent sur de grands projets industriels d'avenir, et l'on sait par exemple que tous les fonds disponibles pour le fonds d'innovation n'ont pas été attribués.

Ainsi, nous sommes très favorables à l'idée d'un fonds de transition juste, qui permettrait d'accompagner les populations en besoin de formation lors des fermetures des sites industriels dont le modèle doit évoluer. Le député européen Edouard Martin, que nous avons rencontré, a défendu avec succès cette proposition lors de l'examen de la directive par la commission ITRE du Parlement européen, et nous rejoignons son analyse. Il ne s'agit pas seulement d'accorder à des pays en ayant un besoin particulier les capacités à opérer leur transformation énergétique, mais également de permettre à l'ensemble des travailleurs européens en rencontrant la nécessité de se requalifier grâce à des programmes de formation et d'accompagnement financés par une partie des recettes issues des mises aux enchères de quotas. Cela pourrait concerner des travailleurs français : ainsi, près de 5000 emplois dépendent encore de la filière charbon en France, autant de salariés dont l'emploi sera amené à évoluer dans les prochaines années.

Un pourcentage des revenus issus de la vente aux enchères des quotas devrait donc venir abonder un fonds spécifique en direction des populations concernées, tel qu'exposé dans l'amendement n°9 de la commission ITRE.

2. Une action beaucoup plus forte de réduction des surplus pour sauver le système à moyen et long terme

a. Les risques de la chute des prix sont peut être sous évalués

Les acteurs du secteur énergétique que nous avons pu rencontrer ont partagé avec nous les résultats d'une étude prospective, réalisée par un cabinet indépendant, sur le prix de la tonne de carbone dans les années à venir.

Le constat est sans appel : à moins d'une action drastique et immédiate, les risques d'un effondrement de la valeur du CO2 sont réels à court terme, et avec lui d'une mise en cause possible de la viabilité même du système. Il faut donc mener des actions très volontaires sur les prix pour un effet à deux temps.

À court terme, pour sauver l'instrument politique que constitue le système d'échange des quotas d'émission, qui perdrait tout sens si les prix du carbone continuaient à décroître. A moyen/long terme, il s'agit de rendre au système son but original d'orientation des investissements vers des technologies bas carbone. Les décisions d'investissement sont des choix de long cours : il est donc urgent d'agir sur le signal-prix pour lui redonner un semblant d'efficacité.

b. La phase IV doit donc être le moment d'une véritable remise à plat du système pour éliminer les surplus

Il conviendrait tout d'abord de mettre en place plusieurs mesures permettant l'annulation définitive de quotas en trop grand surplus. Il serait dans un premier temps opportun que le point de départ fixé à la nouvelle phase d'exercice du SEQE-EU se base sur la moyenne des émissions entre 2017 et 2019, et non sur la projection réalisée par la Commission, qui se situe bien au-delà de la réalité. Sans éliminer es surplus déjà existants, cette mesure permettrait néanmoins de ne pas reconduire des situations de trop plein structurelles.

Un certain nombre des quotas mis en réserve dans le Fonds de réserve de stabilité pourraient être annulés au moment de l'entrée en vigueur de la réforme du SEQE-UE. Le Fonds de réserve de stabilité (MSR) devrait commencer à fonctionner en 2019 et d'ici à 2020, certains études estiment que le surplus des quotas pourrait être compris entre 2,6 et 4,4 milliards. Si le Fonds de réserve de stabilité peut stocker un certain nombre de ces quotas jusqu'à ce que les quotas disponibles passent sous un certain seuil de rareté, aucune mesure de correction plus ferme n'est prévue afin de permettre l'annulation définitive des quotas surnuméraires.

Nous sommes donc favorables à une certaine caducité de ces quotas surnuméraires, qui pourrait s'exprimer à la fois par une durée de retenue maximale dans le MSR avant leur élimination définitive, et par une limite mise au nombre total de quotas qu'il serait possible de placer dans le MSR chaque année. Ces deux mesures combinées permettraient d'éviter le report d'une année sur l'autre de quotas en surnombre exerçant nécessairement une pression à la baisse sur le prix de la tonne de carbone.

Ces mesures devraient à notre sens être ajoutées à une augmentation du facteur linéaire de réduction, pour atteindre au minimum la proposition de 2,4 % par an, sans exclure d'accroître encore le rythme de cette réduction. Cette mesure aura un effet de long terme sur le prix de la tonne carbone, qui viendra compléter les effets des mesures d'annulation de quotas décrits plus haut.

3. Réaliser enfin une union de l'énergie à la gouvernance plus cohérente

a. Mieux prendre en compte l'impact des autres politiques de réduction des émissions (notamment l'efficacité énergétique)

L'Union de l'énergie est l'une des grandes priorités du mandat de la Commission Juncker, et témoigne d'une volonté d'introduire plus de cohérence entre les objectifs environnementaux de la politique énergétique européenne et les aspects liés à la sécurité d'approvisionnement et à la compétitivité. On ne peut que se féliciter de cette volonté de mise en cohérence, là où les différentes directions de la Commission ont longtemps semblé se disputer la priorité pour avancer leur agenda. Toutefois, la mise en place d'une véritable gouvernance d'ensemble de l'Union de l'énergie se heurte aux réticences des États, peu enclins à voir la Commission se pencher de trop près sur leur mix énergétique, dont la détermination constitue encore une prérogative de souveraineté nationale.

Aujourd'hui, les objectifs entérinés à Paris lors de l'Accord climatique de 2015 doivent nous pousser à rechercher un maximum de cohérence entre tous les outils européens de la politique énergétique. Ainsi, les objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique ne doivent-ils plus être perçus comme contradictoires avec l'efficacité du SEQE. Les effets de cette politique d'amélioration de l'efficacité énergétique devraient pour cela être intégrés en amont dans le calcul des permis disponibles.

b. Une politique industrielle et d'affectation des revenus des quotas

Il faut être conscient du fossé quasiment idéologique qui existe entre les États membres sur la question de la pertinence d'une politique industrielle menée au niveau européen, et qui pourrait avoir par exemple pour but de développer des filières d'excellence dans les industries énergétiques. La plupart de nos grands partenaires y sont opposés dès lors que cela signifierait la mise en œuvre de mesures d'aides, qui pourraient en outre facilement être assimilées à des aides d'État et à une distorsion de la concurrence sévèrement réprimée par la Commission.

Pourtant, l'existence de revenus générés similairement par la vente de quotas dans toute l'Union apparaît comme une ressource qu'il pourrait être pertinent de valoriser, là encore, pour des projets industriels d'envergure européenne. Les syndicats, notamment la CES, appellent à de plus grands efforts pour intégrer le SEQE dans une réflexion d'ensemble sur la transition de l'industrie européenne vers un modèle plus respectueux de l'environnement. Cette démarche, qui au regard des réticences des États ne pourra être que très progressive, pourrait démarrer avec la constitution d'une plate-forme de réflexion. Le rassemblement de données au moyen d'indicateurs présentant les ressources utilisées et les émissions générées par la fabrication des produits industriels serait un premier pas, et cette plate-forme de réflexion pourrait engager les différentes parties prenantes dans un effort d'imagination commun.

c. Attribuer enfin 20 % des crédits européens à des actions pour le climat

Engagement important, mais passé relativement inaperçu, du Président Juncker, réserver 20 % des dépenses du budget européen 2014-2020 à des dépenses en faveur de la transition énergétique et de la lutte contre le changement climatique. Cet objectif s'inscrivait dans le rôle de chef de file joué par l'Union dans le domaine de l'action pour le climat. Selon les chiffres de la Commission, la part de financement consacrée à l'action pour le climat était en moyenne de 17,6 % entre 2014 et 2016. Globalement, la Commission estime que la contribution à l'action pour le climat sera de 18,9 %.

La Cour des comptes européenne a réalisé une étude afin de déterminer si l'objectif consistant à consacrer au moins 20 % du budget de l'Union européenne à l'action pour le climat était susceptible d'être atteint, et si l'approche adoptée pour ce faire était de nature à apporter une valeur ajoutée en se traduisant par un financement plus important et mieux ciblé de l'action pour le climat.

Au terme de cette étude, les auditeurs de la Cour des comptes européenne ont constaté que « des travaux ambitieux étaient en cours et que, globalement, des progrès avaient été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif de 20 %. Cependant, celui-ci risque fort de ne pas être atteint si des efforts supplémentaires pour lutter contre le changement climatique ne sont pas consentis. Les mesures prises en ce sens ont conduit à un financement plus important et mieux ciblé de l'action pour le climat au titre du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion. Par contre, pour le Fonds social européen et les domaines de l'agriculture, du développement rural et de la pêche, aucune évolution notable vers l'action pour le climat n'a été observée et les possibilités de financement de cette dernière n'ont pas toutes été pleinement explorées ». ⁽¹⁾

Il est pour nous essentiel que cet effort soit maintenu et amélioré, pour des actions efficaces de lutte contre le changement climatique et en faveur de la transition énergétique puissent recevoir des financements complémentaires en provenance du budget européen.

4. Verdir la règle d'or budgétaire

Certains États-membres de l'Union ont déjà annoncé leur volonté d'aller plus loin que la simple participation au SEQE en mettant en œuvre des mesures complémentaires qui pourraient contribuer à l'amélioration du fonctionnement du système et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. C'est le cas de la Suède par exemple, qui s'est engagée à racheter un certain nombre de quotas dans le but de les retirer du marché. Une telle mesure, coordonnée au niveau européen dans une coalition d'États désireux d'accroître leur effort environnemental, pourrait avoir un impact significatif sur les surplus de quotas existants, et donc sur la viabilité, à terme, du SEQE-UE.

(1) <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

Il semblerait intéressant de valoriser cet effort de rachat des quotas par les États, qui correspond à un manque à gagner en matière fiscale, mais profite nécessairement à l'ensemble des pays de l'Union européenne (dans un premier temps par un impact positif sur les prix, à un horizon plus large par l'effet environnemental). On pourrait imaginer que les sommes consacrées à ces initiatives nationales soient retranchées du déficit autorisé par la règle des 3 %, donnant ainsi aux États une marge d'action accrue en matière d'action pour la préservation du climat. Conformément à de nombreuses propositions d'économistes encourageant à exclure des calculs du déficit autorisé les sommes servant à des investissements d'avenir, quel meilleur investissement pour les générations futures que celui qui préserverait leur faculté à mener une vie normale et point trop altérée par les effets inévitables du changement climatique ? Nul doute que l'on vive mieux à l'horizon 2100 avec un déficit budgétaire de 3 % qu'avec une augmentation de la température de 3 %. Il nous revient de nous en souvenir lors de la renégociation du principal instrument de réduction des émissions de gaz à effet de serre dont l'Union dispose aujourd'hui.

CONCLUSION

Présenté comme le principal instrument de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre au niveau de l'Union, le marché d'échange des quotas d'émission présente aujourd'hui un bilan en demi-teinte, qui appelle à des améliorations profondes si l'Europe entend atteindre les objectifs ambitieux fixés par l'Accord de Paris.

Bilan contrasté, car au titre des éléments positifs, son existence et son caractère précurseur ont fait du SEQE-UE une véritable carte de visite de l'ambition de leadership environnemental de l'Union européenne, tout au long des négociations climatiques internationales menées depuis de nombreuses années. Instrument perfectible, sa réforme suit le cours du relèvement de l'ambition portée par les États en matière de lutte contre le changement climatique.

Toutefois, des failles trop importantes ont empêché jusqu'à présent de donner au marché d'échange des quotas ce caractère décisif revendiqué, et justifient aujourd'hui une réforme structurelle, profonde, ainsi que l'ajout de mécanismes complémentaires afin d'augmenter son efficacité. Qu'il s'agisse du relèvement du facteur annuel linéaire de réduction des quotas ou de la caducité de la mise en réserve, des efforts conséquents doivent porter sur la réduction du surplus, de sorte que le signal-prix soit enfin susceptible de jouer son rôle d'orientation des investissements favorables à une économie moins carbonée.

Au-delà des mesures destinées à absorber le surplus, des fonds doivent être dirigés en faveur de la transition des territoires vers cette économie décarbonée, et alloués à la reconversion professionnelle des populations pour lesquelles la transition énergétique doit cesser d'être une fatalité synonyme de chômage pour devenir la source de nouvelles opportunités de carrière.

Dans cet effort, les États doivent relayer et accroître l'ambition européenne. L'Union doit leur permettre, en retranchant à leur déficit les sommes engagées pour le rachat volontaire des quotas et les rentrées fiscales ainsi obérées.

Dans la lutte contre le changement climatique, l'Union européenne s'est longtemps présentée comme la bonne élève. De nouveaux acteurs sont pourtant sur le point de lancer des instruments du même type que le SEQE-UE : c'est notamment le cas de la Chine, qui inaugurera bientôt son propre marché carbone. Pour rester fidèle à son ambition, et contribuer à une mise en œuvre de l'Accord de Paris au moment où celui-ci pourrait être menacé, il est donc aujourd'hui indispensable de rénover le marché carbone européen dans le sens d'une plus grande ambition.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 22 février 2017, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

La Présidente Danielle Auroi. Notre collègue Arnaud Leroy n'ayant pu se joindre à nous, je vous présente une synthèse de son rapport.

La lutte contre le changement climatique est l'un des sujets sur lesquels l'Union européenne a de longue date affirmé une position de leader sur la scène internationale.

Aujourd'hui, après la ratification de l'Accord de Paris par l'Union le 4 octobre 2016, il est plus que jamais nécessaire que l'Europe dispose des bons outils pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés lors du Conseil européen d'octobre 2014 pour 2030 (une réduction de 40 % des émissions de carbone, une augmentation de 27 % de l'efficacité énergétique et une part de 27 % d'énergies renouvelables). Pour se conformer à une limite de 1,5 °C d'augmentation de la température à l'horizon 2100, des efforts supplémentaires seront d'ailleurs sans aucun doute nécessaires.

La révision du Système d'échange de quotas d'émissions de l'Union (le SEQE), intervient à un moment clé. Il a en effet été décidé à Marrakech lors de la COP 11 qu'en 2018 devront s'achever les négociations pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Dès avant 2020, les parties pourraient amender leurs contributions nationales pour en relever l'ambition.

Or, les compromis de progrès trouvés pour la révision du SEQE restent fragiles, et susceptibles d'être remis en cause lors des discussions au Conseil.

C'est pourquoi il apparaissait nécessaire et opportun de porter aujourd'hui des propositions d'avancées pour ce texte, à l'heure où les discussions se concentrent sur quelques sujets majeurs.

Tout d'abord, il nous paraît essentiel que le marché des quotas assigne un prix à la tonne de carbone susceptible d'orienter les investissements industriels de long terme. Des raisons conjoncturelles, telles que le ralentissement de l'activité économique suite à la crise de 2008 ou la baisse des prix de l'énergie ont contribué à ce que le prix du carbone ne se fige à des niveaux trop bas pour cela. Les surplus structurels créent également une pression à la baisse, et doivent faire l'objet d'un effort particulier de maîtrise et de réduction.

La création d'une réserve de stabilité de marché constitue un premier pas louable. Mais des mesures plus radicales, telles que la caducité automatique des quotas mis en réserve, devraient selon nous être intégrées au projet de révision de la directive.

La réduction plus rapide du nombre des quotas disponibles chaque année (au moins -2.4 %) devrait également constituer l'un des points de départ de la révision de la directive.

Cette réduction ne doit pas se faire au détriment de la compétitivité des entreprises européennes, soumises à une concurrence internationale libre des contraintes environnementales. La problématique des fuites de carbone, selon laquelle le marché du carbone conduit à des reports d'investissements ou des délocalisations est difficilement vérifiable dans les faits, mais les préoccupations des industriels doivent être entendues.

Il faut sans nul doute concentrer les efforts pour une transition juste des territoires sur les populations dont les emplois se trouvent menacés par la transition énergétique. Celle-ci doit être source de nouvelles opportunités d'emplois, et plus seulement synonyme de sinistres industriels, dont on connaît les conséquences sociales et politiques. Dans cet effort, l'Union européenne a un rôle précieux à jouer par le biais d'un fonds ad hoc, qui serait alimenté par une partie des recettes de la vente des quotas.

Mais les États devraient également pouvoir aller plus loin, par exemple par des politiques de retrait volontaire de quotas du marché. Dès lors qu'elle constitue un investissement d'avenir dans la transition énergétique, il pourrait être imaginé que la dépense consentie par les États pour ces rachats et annulations de quotas puisse être soustraite au déficit budgétaire afin de ne pas entrer dans le calcul des 3 % de déficit autorisé.

Le maintien d'un haut niveau d'ambition environnementale pour ce texte n'est en rien contradictoire avec l'utilisation du SEQE comme outil de stratégie industrielle pour l'Europe : c'est précisément en cessant d'opposer lutte contre le changement climatique et compétitivité que le marché carbone pourra nous permettre de mener à bien une transition énergétique dont l'urgence et la nécessité font aujourd'hui l'objet d'un large consensus.

PROPOSITION DE CONCLUSIONS

La commission des Affaires européennes

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 192 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes,

Vu les conclusions du Conseil européen d'octobre 2014 établissant des objectifs pour le second paquet énergie climat à l'horizon 2030,

Vu la proposition de directive du parlement européen et du conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone,

Considérant que la lutte contre le changement climatique est l'une des grandes priorités de l'Union européenne, qui a été réaffirmée avec la ratification de l'Accord de Paris,

Considérant que pour remplir les objectifs de décarbonation à long terme de l'Union européenne, qui consistent à réduire les émissions de 80 % au moins d'ici à 2050, il est nécessaire de poursuivre l'évolution vers une économie à faible intensité de carbone,

Considérant que la réforme du marché de quotas d'émissions de gaz à effet de serre est également l'une des composantes majeures de la réalisation de l'Union de l'énergie, et devrait être l'un des piliers d'une stratégie industrielle européenne :

1. Estime essentiel que le marché des quotas remplisse enfin son rôle d'assignation d'un prix à la tonne de carbone, susceptible d'orienter les investissements industriels de long terme,

2. Juge pour cela nécessaire, à défaut d'agir sur les prix eux-mêmes, d'agir résolument sur les quantités de quotas disponibles en réduisant drastiquement les surplus,

3. Considère ainsi indispensable de parvenir à un facteur de réduction linéaire annuel du volume des quotas égal ou supérieur à 2.4 %,

4. Appelle en outre à ce que le calcul des quotas octroyés dans la prochaine phase soit réalisé en référence aux niveaux réels atteints en 2017/2019, et à ce que les surplus stockés dans la réserve de stabilité de marché fassent l'objet en début de phase 4 d'un vaste effort de réduction, notamment par des mesures de caducité automatique,

5. Encourage à une réflexion plus poussée sur un « mécanisme d'inclusion carbone » pour mener une lutte plus efficace contre les fuites de carbone ou d'investissement,

6. Appelle à la création d'un « fonds de transition juste » financé par une part des revenus générés par les ventes de quotas, pour cibler expressément la reconversion professionnelle des travailleurs touchés par les effets de la transition énergétique résultant en des fermetures de sites industriels,

7. Demande à ce que les États puissent être encouragés à des mesures nationales d'annulation des quotas par la soustraction des dépenses afférentes du déficit budgétaire maximal autorisé.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- M. Milan Elkerbout, expert chargé de l'énergie et du changement climatique, Center for European Policy Studies,
- M. Wendel Trio, directeur de Climate Action Network Europe,
- M. Sam Van Den Plas, chargé de la politique énergétique et climatique, WWF Europe,
- Mme Agnes Brandt, chargée de la politique climatique, Carbon Market Watch,
- M. Alexis Dutertre, Représentant permanent adjoint, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne,
- M. Edouard Martin, député européen membre de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, Parlement européen,
- Mme Cécile Hanoune, chef adjoint de l'unité chargée du développement politique du système d'échange de quotas d'émissions et mise aux enchères, Commission européenne,
- M. Pierre Schellekens, chef de cabinet adjoint de M. Miguel Arias Cañete, commissaire chargé de l'action pour le climat et de l'énergie, Commission européenne,
- M. Alexandre Affre, directeur de Business Europe,
- M. Michel Mattheu, Directeur du Pôle stratégie Union européenne, EDF,
- Mme Véronique Loy, Directrice adjointe des Affaires publiques, EDF.

ANNEXE N° 2 : CONCLUSIONS DU CONSEIL

(Conseil environnement du 28 février 2017, après l'examen du rapport en commission)

Le Conseil a adopté son orientation générale à la majorité qualifiée après dix-neuf mois de discussions et lors du quatrième débat ministériel sur cette réforme à long terme. Les discussions en trilogue avec le Parlement européen, qui a adopté sa position le 15 février, vont pouvoir rapidement commencer, afin de parvenir à une adoption de la réforme avant 2018.

La question des annulations de quotas

La Présidence maltaise proposait un compromis visant à une annulation en une fois d'un certain nombre de quotas. C'est finalement une solution proposée par la République tchèque qui a réussi à emporter le vote positif, avec le principe d'une annulation annuelle, à partir de 2024, des quotas excédentaires.

Le facteur de correction intersectoriel

Pour éviter d'utiliser ce mécanisme, dont certains pays craignaient qu'il ne pénalise les entreprises énergivores les plus performantes, la solution retenue a été de maintenir à 57 % la part de quotas mis aux enchères, contre 43 % de quotas gratuits, selon le projet initialement proposé par la Commission. Toutefois, en cas de déclenchement du facteur de correction intersectoriel, la possibilité serait ouverte de réduire jusqu'à 2 % la part des quotas mis aux enchères pour assurer la disponibilité d'un nombre suffisant de quotas gratuits.

Des compromis empreints d'une certaine fragilité

Bien que le ministre maltais du Développement durable, de l'Environnement et du Changement climatique Jose A. Herrera, ait affirmé qu'il n'existait pas de minorité de blocage, dès lors que 19 États membres représentant 71.4 % de la population se sont selon le service juridique du Conseil ralliés au texte, un certain nombre de pays n'ont pas obtenu le compromis adopté. Il s'agit de l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Croatie et Chypre. Le texte adopté grâce au compromis tchèque, va désormais être examiné en trilogue, et certaines de ses dispositions affinées.