



Le marché européen de quotas d'émission

1. Le marché européen de quotas d'émission : genèse, fonctionnement et objectif

1.1. Origine

Le Protocole de Kyoto prévoit en son article 17 la mise en place d'un marché international de droits d'émission de gaz à effet de serre qui doit débiter à partir de 2008. Pour s'y préparer, la Communauté européenne (CE) a créé, via l'adoption d'une directive en 2003¹ (ci-après directive-quota), son propre système d'échange de quotas d'émission. Le but de cet instrument économique de politique environnementale est de réduire les émissions de gaz à effet de serre à un moindre coût.

Ce marché relève d'une mesure purement interne à la CE, distincte donc de celle prévue à l'article 17 du Protocole de Kyoto. Le 1er janvier 2005, s'est ainsi ouvert au sein de l'Europe des 25 le marché de quotas d'émission. Ce dernier ne couvre, pour sa première période de fonctionnement (2005-2007), que le dioxyde de carbone (CO₂), ainsi qu'un nombre de secteurs d'activité limités fortement émetteurs en CO₂ (industrie et production d'énergie)².

L'encadrement de ce marché au niveau européen semblait toute indiquée pour diverses raisons : cohérence avec l'engagement international de la CE de réduire de 8% ses émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de celles-ci en 1990, prévention des distorsions de concurrence entre les entreprises couvertes par le marché et diminution du coût de mise en oeuvre.

1.2. Fonctionnement du marché européen de quotas d'émission

Les Etats membres adoptent des Plans Nationaux d'Allocation de Quotas (« PNAQ ») dans lesquels ils fixent la quantité globale de quotas qui seront affectés aux installations établies sur leur territoire et visées par la directive (détermination du « plafond d'émissions »).

L'exploitant de l'installation concernée reçoit ainsi en début d'année une quantité déterminée de quotas d'émissions de CO₂. Un quota représente l'émission d'une tonne de dioxyde de carbone. En fin d'année, l'exploitant devra restituer autant de quotas qu'il aura rejeté de tonnes de CO₂ au cours de l'année civile écoulée. La présentation de ce système en tant que « marché de droits à polluer » est donc erronée : là où le droit à polluer était auparavant illimité, on fixe aux entreprises une limite à leurs émissions.

L'élément original du système, qui fait passer la directive du statut d'instrument réglementaire à celui d'instrument économique, est que les quotas pourront, sous certaines conditions, être échangés entre installations (système « cape and trade »). Pour remplir leurs obligations, les exploitants auront donc le choix entre diminuer leurs propres émissions ou acheter des quotas sur le marché communautaire.

Si, en fin d'année, l'exploitant n'est pas en mesure de restituer autant de quotas que ses émissions constatées, il devra payer une amende de 40 euros par tonne de CO₂ excédentaire au cours de la première phase de fonctionnement du système (2005-2007) et de 100 euros à partir de 2008. Pour préserver le bénéfice environnemental du système, le paiement de l'amende ne dispense pas l'exploitant de restituer l'année suivante un nombre de quotas correspondant à ses émissions excédentaires.

¹ Directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003, disponible sur : http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/l_275/l_27520031025fr00320046.pdf

² Les secteurs couverts par la directive sont listés à l'annexe I de celle-ci. Il s'agit du raffinage pétrolier, de la production électrique, du chauffage urbain et du transport de gaz, de la sidérurgie, de la production de ciment et d'autres matériaux de construction (céramique, briques, tuiles), de l'industrie du verre et de la pâte à papier. La chimie, hors installations de combustion, n'est pas concernée, pas plus que les transports ou le chauffage (sauf les très grosses chaufferies collectives).

Les plans nationaux d'allocation des quotas des 25 Etats membres

ETAT MEMBRE	QUOTAS D'EMISSION ALLOUES (EN MtCO2)	POURCENTAGE DU TOTAL DES QUOTAS DISTRIBUES AU SEIN DE L'UE	NOMBRE D'INSTALLATIONS COUVERTES
Allemagne	1493	22,8%	1849
Royaume-Uni	736	11,2%	1078
Pologne	717,3	10,9%	1166
Italie	697,5	10,6%	1240
Espagne	523	8%	819
France	469,5	7,1%	1126
République Tchèque	292,8	4,4%	435
Pays-Bas	285,9	4,3%	333
Grèce	223,2	3,4%	141
Belgique	188,8	2,9%	363
Finlande	136,5	2,1%	535
Portugal	114,5	1,7%	239
Danemark	100,5	1,5%	378
Autriche	99	1,5%	205
Hongrie	93,8	1,4%	261
Rép. Slovaque	91,5	1,4%	209
Suède	68,7	1,1%	499
Irlande	67	1%	143
Estonie	56,9	0,9%	43
Lituanie	36,8	0,6%	93
Slovénie	26,3	0,4%	98
Chypre	17	0,3%	13
Lettonie	13,7	0,2%	95
Luxembourg	10,1	0,2%	19
Malte	8,8	0,1%	2
TOTAL	6 572	100%	11 382

Source : Lettre d'information du CITEPA « C'est dans l'air » n°82, juillet-août 2005.

Pour en savoir plus sur les PNAQ des Etats membres de l'Union européenne :
http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/emission_plan.htm

1.3. L'objectif d'un système de marché : une réduction des émissions à un moindre coût

Toutes les entreprises ne bénéficient pas du même potentiel de réduction de leurs émissions. Prenons le cas de 2 entreprises : A et B. A est fortement dépendante des énergies fossiles alors que B peut investir à un coût faible dans des technologies peu émettrices en gaz à effet de serre. Dès lors, B peut choisir d'opérer un effort supplémentaire à celui qui lui est demandé, se constituant de cette manière un surplus de quotas qu'elle pourra vendre à A pour qui le coût de réduction est élevé. Via ce système, les deux entreprises sont gagnantes. B vend ses quotas et réalise un bénéfice. A achète des quotas à un moindre coût que si elle avait dû opérer cette diminution par ses propres moyens. L'objectif environnemental est quant à lui préservé : le système fonctionnant à l'instar de vases communicants (les quotas passent d'une installation à une autre), le niveau d'émissions initialement fixé ne doit pas, en principe, être dépassé. En pratique, bien sûr, ce n'est pas toujours le cas, comme nous allons le voir.

2. Le cas de la France : un Plan National d'Allocation des Quotas (PNAQ) laxiste

La France a transmis en octobre 2004 un premier projet de PNAQ à la Commission européenne qui l'a rejeté³ pour les motifs suivants :

Tout d'abord, la France avait fait une interprétation restrictive des installations qui devaient être couvertes par le plan. Par ailleurs, le gouvernement avait prévu une réserve de quotas à distribuer aux installations existantes en cas d'augmentation imprévue de leur production. Cette « réserve de croissance » n'était pas conforme à la directive.

La Commission a accepté le 17 décembre 2004⁴ la version révisée du plan français concernant 1138 sites. Le gouvernement s'est ensuite arrogé le droit de modifier unilatéralement ce plan dûment approuvé par la Commission, ne retenant au final que 1126 sites⁵ pour un total de plus de 156 millions de quotas de CO2 distribués par an pour la période 2005-2007 (correspondant à autant de tonnes).

Outre les problèmes juridiques intrinsèques contenus dans le PNAQ (**voir fiche n°2**), force est de constater que les pouvoirs publics se sont montrés très généreux à l'égard des entreprises soumises à la directive. Ce laxisme provient pour l'essentiel de la méthodologie utilisée pour élaborer ce plan.

Une allocation généreuse de quotas, sous couvert de prévisions de croissance de la production

Bien que soumis au respect de certains critères⁶ lors de l'élaboration de leurs plans, les Etats membres ont conservé une marge de manœuvre importante en ce domaine. La quantité globale de quotas à affecter sur leur territoire⁷ ainsi que la méthodologie utilisée pour l'élaboration de ces plans est restée largement entre leurs mains. C'est en se fondant sur cette dernière prérogative que l'Etat français – comme la plupart des autres Etats membres⁸ – a pu approvisionner généreusement ses entreprises en quotas.

Pour décider de l'allocation des quotas, le gouvernement s'est basé à la fois sur les émissions historiques et sur les besoins en croissance de l'installation.

Pour quantifier les prévisions d'augmentation de production pour 2005-2007, le Ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie s'est basé, d'une part, sur une moyenne entre les prévisions fournies par le modèle PRIMES et par le Commissariat Général au Plan (pour le secteur de la production d'énergie) et, d'autre part, sur celles fournies par les industriels (pour le secteur de l'industrie). A partir de ces prévisions de croissance de la production, le gouvernement a estimé les besoins en émissions des industriels. Au montant total de ces besoins (largement surestimé (**voir fiche n°2**)), un taux d'effort de diminution des émissions de 2,43% a été appliqué.

Ainsi, les industriels se sont vu consacrés de facto par le gouvernement, le rôle de délégués de l'élaboration du PNAQ. En l'espèce, la logique devant présider à toute politique publique s'est trouvée inversée : plutôt que de partir des besoins de la France en termes de réductions d'émissions, on est parti des besoins autoproclamés des entreprises en matière d'augmentation de leurs émissions. Loin de l'Etat exemplaire, on a eu affaire à un Etat démissionnaire.

³ Décision C(2004) 3982/7 final du 20 octobre 2004.

⁴ PNAQ disponible sur : http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=2207

⁵ Liste des exploitations disponible sur : <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/arrete250205listeexploitants.pdf>

⁶ Critères listés à l'annexe III de la directive 2003/87/CE (exemples : le plan national d'allocation de quotas doit être compatible avec l'obligation de limitation des émissions souscrite au titre du Protocole de Kyoto, principe de non discrimination entre les entreprises, nécessité de garantir un accès aux nouveaux entrants, participation du public à l'élaboration du plan etc.).

⁷ La directive prescrit seulement dans son annexe III que les autorités doivent démontrer que la quantité totale de quotas alloués permettra à l'Etat d'atteindre l'objectif de réduction d'émission qui lui est assigné.

⁸ J. Shleich et R. Betz Incentives for energy efficiency and innovation in the European Emission Trading System, ECEEE Summer study 2005, disponible sur www.eceee.org

La gratuité des quotas de CO2 et la réserve « nouvel entrant » comme contre incitation au développement de technologies propres

Afin d'éviter des distorsions de concurrence entre les entreprises, la Communauté européenne a instauré une méthode d'octroi initial des quotas commune à tous les Etats membres. Deux méthodes s'offraient à elle :

- **l'allocation gratuite** : l'Etat attribue gratuitement les quotas aux entreprises en fonction de la quantité de leur production ou de leurs émissions antérieures, celles-ci étant estimées par rapport à une période de référence dite « historique ».
- **la vente aux enchères des quotas** aux entreprises.

L'allocation gratuite a été retenue par crainte de faire payer aux entreprises « *quelque chose qui ne faisait pas l'objet d'un paiement par le passé* »⁹.

Cependant, les Etats membres peuvent vendre aux enchères 5% de la quantité globale des quotas alloués (10% en 2008-2012). Cette possibilité est restée lettre morte dans le cadre du PNAQ français comme dans la grande majorité des autres Etats membres.

Pourtant, cette allocation gratuite des quotas par périodes successives de trois puis cinq ans est porteuse d'effets pervers. En particulier, les exploitants peuvent renâcler à réduire leurs émissions pendant la première période de crainte de recevoir moins de quotas pour les périodes suivantes.

L'octroi gratuit des quotas s'opère également en faveur des nouveaux entrants et dans le cas d'extensions d'installations. Or, c'est précisément à l'heure des choix d'investissements que l'entreprise doit être incitée à s'orienter vers des technologies peu émettrices en carbone, ce qu'elle ne fera pas si les quotas lui sont attribués gratuitement.

Conclusion : l'intérêt de la création d'un marché de quotas d'émission repose sur l'objectif environnemental prédéterminé qu'il est censé atteindre : réduire les émissions de gaz à effet concernées. Si cet objectif est faible, comme nous l'avons démontré, l'effort de réduction des émissions devra porter sur d'autres secteurs, non couverts par le PNAQ, ou être supporté par les contribuables à travers l'achat de quotas internationaux par le gouvernement. La première hypothèse est peu probable car le Plan Climat 2004, adopté par le gouvernement en juillet dernier, est nettement moins ambitieux que son prédécesseur, le Plan National de Lutte contre le Changement Climatique de 2000. Dès lors, tout porte à croire que la France ne respectera pas l'objectif qui lui est assigné par le Protocole de Kyoto. C'est pour cette raison que nous proposons un certain nombre d'améliorations.

3. Perspectives et propositions de réformes pour le prochain PNAQ

3.1. Les échéances

La Commission doit présenter pour le 30 juin 2006 un rapport faisant état de la première phase de fonctionnement du marché et comportant, le cas échéant, des propositions de modifications de la directive¹⁰.

Par ailleurs, les Etats membres se penchent d'ores et déjà sur l'élaboration du second plan d'allocation des quotas pour la période 2008-2012.

Enfin, à partir de 2008, les crédits issus des mécanismes de projet du Protocole de Kyoto (Mécanismes pour un Développement Propre et Mise en Oeuvre Conjointe) pourront intégrer le marché européen de quotas. Cette possibilité est offerte suite à une modification de la directive quota par une autre directive en 2004¹¹.

⁹ Livre vert de la Commission sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émissions, COM (2000) 87 final du 08.03.2000.

¹⁰ Article 30, paragraphe 2 de la directive 2003/87/CE.

¹¹ Directive 2004/101/CE du 27 octobre 2004, disponible sur :

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0101:FR:HTML>

3.2. Les enjeux

L'extension éventuelle du marché européen de quotas d'émission à d'autres gaz à effet de serre et à d'autres secteurs

A l'occasion de la révision de la directive, la Commission examinera l'opportunité d'étendre le marché de quotas à d'autres gaz ou d'autres secteurs. Le sort réservé au secteur du transport aérien, jusque là exclu du champ d'application du Protocole de Kyoto et de la directive, devra retenir toute notre attention.

La prise en compte des activités de projets domestiques au titre de la directive-quota

Les entreprises des secteurs du transport, des bâtiments et de l'agriculture feront probablement pression en faveur de l'inclusion des projets domestiques. Ces derniers reposent sur l'établissement préalable d'un niveau d'émissions de référence de ces secteurs. Si la réalisation de projets spécifiques permet de passer en deçà de ce niveau, les réductions d'émissions pourront alors être valorisées sur le marché européen de quotas. Il convient pourtant de rester vigilant face à ce type de projets. En effet, la reconnaissance des projets domestiques à l'intérieur du marché européen de quotas pourrait se **substituer à l'adoption de réglementations nationales et de taxes** pour les secteurs concernés. Or, le secteur des transports et du bâtiment sont les plus préoccupants au niveau de l'augmentation de leurs émissions de gaz à effet de serre depuis 1990.

Par ailleurs, la réduction des émissions de ces secteurs sera extrêmement difficile à vérifier car seules les évolutions entraînant des réductions d'émission seront soumises à ce mécanisme, non celles entraînant des augmentations.

3.3. Nos propositions pour l'avenir

Une harmonisation européenne des méthodologies d'élaboration des plans d'allocation de quotas

L'abondance des quotas distribués dans les différents Etats membres a été rendue possible par le faible degré d'harmonisation de la directive. Dès lors, il conviendra de saisir l'occasion de sa révision pour pousser à un lissage des méthodologies utilisées par les Etats membres pour l'élaboration de leurs plans. En particulier, la Commission devrait pouvoir se baser sur une méthodologie objective pour corriger les prévisions démesurées de croissance faites par les Etats pour couvrir certains de leurs secteurs.

Faire payer les quotas

Si le principe d'intégration¹² qui commande l'inclusion des exigences de la politique environnementale dans toutes les autres politiques, se trouvait véritablement reflété dans les PNAQ à venir « *les quotas de CO2 devraient logiquement être achetés sur le marché par l'investisseur, de la même manière que ce dernier paie pour le terrain, les équipements, le raccordement aux réseaux et les dépenses du personnel* »¹³. Ainsi, nous souhaitons que la possibilité de vendre 10% des quotas soit pleinement exploitée à partir de 2008 dans le cadre de l'allocation principale. Par ailleurs, nous proposons un traitement distinct pour les nouveaux entrants. Ces derniers devraient acheter la totalité des quotas dont ils ont besoin.

Restreindre l'utilisation des crédits-projets

Le Protocole de Kyoto pose le principe de supplémentarité. Ce dernier signifie que pour remplir leurs obligations les Etats ne doivent recourir aux mécanismes de flexibilité (marché international + mécanismes de projet) qu'en complément des mesures qu'ils adoptent sur leur propre territoire. C'est le principe de « l'effort à domicile ».

Il faudra donc veiller à plafonner le nombre de « crédits-projets » (voir fiche n°3) arrivant sur le marché européen de quotas d'émission. Enfin, il importera de maintenir l'inéligibilité de certaines activités au titre des mécanismes de projet (la production d'électricité par des installations nucléaires et l'utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie).

Fiche réalisée par le **Réseau Action Climat -France**. Contact : morgane@rac-f.org

¹² Article 6 du Traité instituant la Communauté européenne, ajouté par le Traité d'Amsterdam.

¹³ O. GODARD à paraître dans la Revue française d'économie.