

Comment corriger la politique européenne de lutte contre les émissions de CO₂ ?

Collectif d'experts

L'EUROPE : UN DISCOURS VOLONTAIRE, UNE RÉALITÉ PLUS CONTRASTÉE

A lors que doit s'ouvrir à Paris, en décembre 2015, une grande conférence sur le climat (la COP 21 de la CCNUCC), il nous faut constater que l'Europe qui était jusqu'à présent en pointe pour combattre les gaz à effet de serre, a aujourd'hui une politique beaucoup moins lisible que par le passé. Contrariée naguère par l'absence de volonté exprimée, notamment par les États-Unis et la Chine, pour s'associer à des engagements chiffrés pour réduire ces effets de serre, l'Europe semble en effet aujourd'hui en passe d'avoir paradoxalement une politique beaucoup moins efficace dans ce domaine.

L'Allemagne a engagé une politique résolue et fort coûteuse pour développer les énergies renouvelables mais a augmenté ses émissions de CO₂ en 2012 et en 2013. L'an dernier, selon les chiffres officiels publiés en mai 2014 par l'Union européenne, les émissions de CO₂ de l'Allemagne, qui reste de ce point de vue et de très loin le pays le plus polluant d'Europe, ont augmenté de plus de 2 %, quand la moyenne européenne montre au contraire un recul de 2,5 %. La priorité politique outre Rhin ayant été la fermeture anticipée des centrales nucléaires – 8 sur 17 ont déjà cessé leur production – le lignite produit localement et le charbon, importé largement des États-Unis, ont accru leur part dans le bouquet énergétique pour la production de l'électricité en base.

Comment
corriger la
politique
européenne de
lutte contre les
émissions de
CO₂ ?

Partout en Europe des centrales à gaz, dont certaines viennent juste d'être construites, doivent fermer ou être mises sous cocon, la dernière centrale effectivement appelée étant le plus souvent une centrale à charbon, ce qui conduit à leur plus grande durée d'utilisation. Les centrales à cycle combiné gaz, en revanche, ne sont presque plus sollicitées alors même qu'elles sont bien moins polluantes et bien plus adaptées à l'ajustement rapide de la production et de la demande d'électricité. Cela a donc un impact négatif sur les engagements européens et nationaux de réduction des gaz à effet de serre. Comme le souligne l'AIE le gaz est la plus propre des énergies carbonées et la mieux placée pour répondre à court terme à l'intermittence des énergies renouvelables.

Par contraste les États-Unis, alors qu'ils répugnent, jusqu'à présent encore, malgré les récentes propositions très innovantes du président Obama, à accepter des engagements chiffrés, ont fait reculer les émissions de CO₂ grâce à la production de gaz de schiste, qui ont réduit déjà considérablement la production d'électricité à partir de charbon : même sans pénalisation du carbone par une fiscalité spécifique ou un marché *ad hoc*, celle-ci est devenue plus coûteuse que la production avec du gaz.

De même la Chine, qui certes pollue de plus en plus au rythme de son impressionnant développement économique, a hissé à un niveau de plus en plus prioritaire la lutte contre la pollution atmosphérique. Il s'agit moins pour elle de se conformer à des directives de bonne conduite internationale que de répondre à une aspiration de plus en plus affirmée par sa propre population, asphyxiée dans les grandes villes comme Pékin par une pollution de plus en plus fréquente et dense.

Faute de vraiment donner l'exemple, l'Europe, et en son sein la France, seront-elles en mesure de donner des leçons ?

L'ÉCHEC PATENT DU SYSTÈME ETS

Le système ETS devait être le fer de lance de la lutte contre les effets de serre en Europe. On ne peut que constater son échec patent jusqu'ici, avec un prix du CO₂ qui s'est effondré.

Comment
corriger la
politique
européenne de
lutte contre les
émissions de
CO₂ ?

Est-ce l'instrument de marché qui est en cause ou la façon de le faire vivre ?

Techniquement, au sens des mécanismes de marché, le EU ETS (*EU Emission Trading System*) fonctionne plutôt bien : 50 % des permis sont attribués par enchères, les fuites de carbone aux frontières sont traitées pour l'acier, le ciment, le papier, la chimie. Il n'existe plus qu'un seul registre – *European Energy Exchange* – à Leipzig, ce qui réduit considérablement les risques de fraudes.

Mais les attributions gratuites, introduites pour ne pas affecter la compétitivité des industries européennes, ont été trop largement distribuées, au point de rendre inefficace un système destiné à être la clé de voûte du dispositif européen de lutte contre le réchauffement climatique. En effet les permis d'émissions distribués l'ont été avec la crainte de trop contraindre la production industrielle. Mais la crise depuis 2008 a réduit l'activité contrairement aux prévisions et il en résulte un excès important, évalué à un an d'émissions environ, de permis d'émissions par rapport aux besoins.

De 30 euros la tonne le coût du permis d'émission s'est écroulé à moins de cinq euros, pour se stabiliser aujourd'hui près de ce niveau. Et pour les années à venir il ne semble pas se dessiner de hausse de ces prix (pour 2020 les prévisions sont de l'ordre de 12 euros/t CO₂) faute d'anticipation de reprise suffisante. On estime qu'il faudrait de nouveau atteindre un prix de 30 euros par tonne pour dissuader le développement de centrales charbon au profit de sources moins polluantes¹.

Mais la crise a également restreint les possibilités d'agir par des taxes ou des coûts complémentaires. La priorité tout à fait justifiée apportée à la compétitivité de l'industrie européenne s'impose plus que jamais, et ne permettra pas aux gouvernements européens d'instaurer un système qui serait trop pénalisant.

Enfin, rappelons que seulement la moitié des émissions de CO₂ de l'Union européenne relèvent du marché ETS. L'autre moitié provient du transport et des bâtiments, secteurs diffus (les ménages

1. Avec 25-30 euros/tonne de CO₂, la production au charbon (coûts fixes de capital et d'exploitation inclus) devient plus coûteuse que celle au gaz, ce qui condamne le charbon quand il s'agit de faire des centrales *neuves*. En revanche, pour rendre le charbon plus cher en coût variable, c'est-à-dire pour appeler les centrales *existantes* au charbon après celles au gaz, dans le *merit order*, il faudrait monter à 50 euros/tonne de CO₂.



Comment
corriger la
politique
européenne de
lutte contre les
émissions de
CO₂ ?

sont largement concernés : véhicules individuels et logements) où un instrument de marché est difficilement applicable. D'un point de vue économique, la taxe serait le meilleur instrument. D'un point de vue politique, elle appelle de soigneuses précautions de mise en œuvre, tandis que d'un point de vue institutionnel, son application au niveau communautaire est délicate.

Que faire cependant pour ne pas baisser les bras face à la volonté de réduire les gaz à effet de serre sur notre continent ?

QUELLES SOLUTIONS POUR DEMAIN ?

Proposition 1 : conserver l'instrument tout en lui apportant des améliorations à court et moyen terme

L'ETS, dans un cadre réglementaire clair et stable, fondé sur des règles simples et transparentes, peut rester l'instrument le plus efficace pour obtenir au « moindre coût » la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il est aussi un moyen d'accélérer la maturité des filières renouvelables en valorisant à leur juste mesure les émissions évitées.

Une solution, déjà en cours de mise en place par les autorités européennes, peut reposer sur une réduction provisoire des quotas alloués au marché (*back loading*), de manière à obtenir des effets immédiates et tangibles sur l'équilibre de l'offre et de la demande, et de réinstaurer le signal prix. Cette intervention devrait se faire dans des conditions spécifiques devant être fixées à l'avance selon des critères clairs et transparents, incluant la croissance du PIB. Elle pourrait être totalement ou partiellement inversée, ou répétée, avec l'objectif d'assurer la conformité à long terme avec le montant des quotas d'émissions attendus.

Une telle intervention pourrait se matérialiser concrètement avec une allocation moindre de permis afin de rééquilibrer le système. Par exemple, en supposant que la phase 2 ait généré un excédent d'environ un milliard d'AEE (Allocation européennes d'émissions), il est envisageable d'en retirer 600 ou 400 millions du volume des ventes aux enchères prévues. Cela serait de nature à créer une pénurie sur le marché en réduisant l'excédent cumulé des permis jusqu'à la



Comment
corriger la
politique
européenne de
lutte contre les
émissions de
CO₂ ?

réintroduction des volumes prélevés, par exemple en 2020. Ce mécanisme ne doit pourtant pas avoir un caractère permanent, mais être utilisé pour faire relever le prix à court terme, rétablir la confiance dans le système général, et donner du temps pour définir une révision structurelle du marché ETS dans sa globalité. Si une estimation précise de l'impact réel de l'introduction de ces mesures sur le prix de la tonne de CO₂ reste difficile à calculer, il devrait cependant pouvoir en résulter rapidement une croissance des prix variable selon les réductions de quotas décidées.

Proposition 2 : s'orienter vers un critère clairement prioritaire

Le critère prioritaire est la baisse des émissions de CO₂ à l'horizon 2030, plutôt que le maintien de 3 critères d'égale importance, tels que fixés par la règle des 3 fois 20 à l'horizon 2020, et mieux laisser le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique à l'appréciation des États.

En effet le système actuel, comme l'a montré depuis deux ans le contre-exemple de l'Allemagne, peut conduire à une solution satisfaisante sur un critère, en l'occurrence le développement des énergies renouvelables, tout en ne permettant pas de remplir ses objectifs sur le critère essentiel qui est d'abaisser *in fine* le niveau d'émissions de gaz à effet de serre. De même l'efficacité énergétique est évidemment un moyen très important et puissant pour parvenir à lutter contre le changement climatique ; mais il s'agit là aussi plus d'un moyen que d'une fin pour lutter contre les dérèglements climatiques.

L'objectif principal – comme le recommandent désormais de plus en plus d'opérateurs et même la Commission européenne – de réduction des émissions serait atteint par chaque pays en fonction de ses choix énergétiques et aussi de sa situation propre, au lieu d'imposer les mêmes recettes à tous. Par exemple certains pays ne disposent pas de capacités de développer l'énergie hydraulique à des niveaux comparables à ceux de la France ou de l'Autriche. Fallait-il produire de l'électricité solaire de façon massive en Allemagne ou admettre que les pays du sud de l'Europe sont mieux armés pour cela ? La diversité du mix énergétique est à prendre en compte : la France qui dispose d'un parc électrique qui très majoritairement produit de l'électricité sans émission de CO₂ n'aura sans doute pas besoin de développer des énergies renouvelables au même rythme, et au même coût que l'Allemagne.



Proposition 3 : redonner un rôle déterminant au système ETS

Dans le contexte d'instauration d'un objectif majeur sur la réduction des émissions de CO₂, le système ETS pourra jouer un rôle déterminant : s'assurer que la pénalisation des émissions carbonées atteindra toujours un seuil suffisant, tout en évitant une aggravation de la pression fiscale ou du montant global des taxes.

Si malgré certains retraits de quotas le système ETS ne parvient pas à une pénalisation suffisante de la production polluante, en particulier celle du charbon, en raison d'un prix qui demeurerait trop bas, peut-être faudrait-il instaurer un seuil minimal, qui pourrait prendre la forme d'une trajectoire de prix-plancher, commençant par exemple à 20 ou 25 euros/tonne en 2020, puis s'élevant graduellement ensuite, par exemple pour doubler en 2030, soit 50 euros/tonne à cette échéance. Annoncer d'avance cette trajectoire, typiquement dans le « paquet climat 2030 », donnerait une précieuse visibilité aux acteurs du marché. En pratique, lorsque le prix de marché passe en-dessous de la trajectoire, la différence pourrait être versée sous forme d'une taxe.

Le produit de celle-ci devrait servir à alléger d'autres coûts de fonctionnement du système, par exemple la CSPE en France, ou les frais de connexion au réseau de manière à, par exemple, financer le développement des énergies renouvelable ou s'assurer qu'il n'y aurait pas trop de pénalisation de certains industries par des compensations adaptées.

L'objectif est d'avoir un instrument qui ne se rajouterait pas aux coûts existants pour promouvoir la transition énergétique mais qui pourrait se substituer au moins partiellement à d'autres à d'autres coûts ou d'autres taxes.

Enfin, l'existence de cette trajectoire pourrait aider les États membres, ou l'Union si un consensus est atteint, à instaurer un signal-prix pour le carbone auprès des émetteurs diffus qui ne relèvent pas du marché ETS.

Quelles que soient cependant les modalités techniques retenues l'essentiel sera la priorité qui, à l'avenir, sera ou non accordée à la lutte contre le risque de dérèglement climatique. La rapidité

Comment
corriger la
politique
européenne de
lutte contre les
émissions de
CO₂ ?

de sortie de la crise économique face à la multiplication ou non des preuves de ce dérèglement joueront à cet égard, dans un proche avenir, un rôle clef pour les opinions publiques et les gouvernants.