

Mise en œuvre de la directive quotas pour la période 2013-2020

Mars 2011

Le 10 Novembre 2009, l'Académie des technologies a voté un avis émis par sa commission « Énergie et changement climatique » sur les « crédits carbone ». Cet avis analysait le mécanisme de développement propre et les améliorations souhaitables de ce dispositif que l'Académie des technologies soutient.

Ce deuxième avis fait le point de la situation fin 2010, en particulier sur la position de la Communauté européenne concernant la mise en œuvre de la directive quotas pour la troisième période 2013-2020. On trouvera en annexe une brève fiche sur le mécanisme des quotas. Elle vise à donner au lecteur non spécialiste une première introduction à ce thème.

L'exemplarité de l'Union européenne

L'Union européenne se veut exemplaire dans son action de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) à partir du territoire européen. Le Parlement européen a adopté le paquet législatif « énergie climat » en décembre 2008, avec pour objectif une baisse absolue des émissions de GES dans l'Union de 20 % entre 1990 et 2020¹, ce qui se traduit par un effort de réduction de - 14 % entre 2005 et 2020 ainsi réparti sur cette période :

- 21 % pour les installations énergétiques et industrielles assujetties au système communautaire d'échange de quotas d'émission de GES², voire de 30%
- 10 % pour les activités non encore assujetties à ce système (cette moyenne de 10 % pour l'Union se traduit par un objectif de - 14 % pour la France).

Le Conseil européen d'octobre 2010 a indiqué que l'effort de – 20 % entre 1990 et 2020 pouvait être porté à - 30 % « pour autant que les autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émissions comparables et que les pays en développement les plus avancés apportent une contribution adéquate en fonction de leurs responsabilités et capacités respectives ».

L'Académie des technologies soutient l'effort engagé par l'Union européenne, d'une part pour stimuler

1 L'objectif communautaire à 2050 est beaucoup plus ambitieux puisqu'il prévoit une réduction de -80 % à -95% par rapport à 1990.

2 Entreprises dites sous PNAQ (plan national d'allocations des quotas d'émission de CO₂), plan qui précise pour chaque état membre la quantité de quotas d'émission affectée à chaque installation soumise à la directive. Ces entreprises sont celles qui génèrent le plus de GES, au sein de secteurs d'activités jugés prêts à subir cette contrainte supplémentaires : elles ont donc été logiquement intégrées au système communautaire d'échange de quotas.

la capacité européenne et mondiale à inverser la tendance climatique et, d'autre part, pour préparer les économies des pays de l'Union à un monde qui sera inexorablement moins « carboné ». Elle incite cependant à un minimum de prudence, car se mettre trop en pointe par rapport à la moyenne mondiale peut conduire à un simple déplacement des émissions et donc, avoir une incidence réduite sur l'évolution mondiale des émissions.

Impact sur la compétitivité européenne

Les objectifs ambitieux de l'Union européenne avaient imposé de définir une progression prévisible des efforts de réduction des émissions de GES à l'échelle européenne. Sur la base d'une diminution linéaire de ces émissions, **les objectifs se traduisent donc, pour cette troisième période, par un effort supplémentaire que doivent fournir les secteurs assujettis pour un plafonnement plus important des limites de rejets de GES autorisés.**

Cet effort doit être replacé dans le contexte d'asymétrie à l'échelle mondiale de la contrainte carbone.

Elle est notamment caractérisée par les éléments suivants :

- les pays BRIC³ sont hésitants à brider leur croissance par des contraintes carbone, d'autant qu'ils s'estiment en général peu responsables des émissions passées,
- les États-Unis ont clairement placé la création d'emplois et la recherche de l'autonomie énergétique avant les efforts climatiques dans l'échelle de leurs priorités. Les engagements envisagés par le projet de loi Waxman-Markey voté par la Chambre des représentants en Juin 2009 et le projet « American clean Energy and security act 2009 », tous deux enlisés, visaient une réduction moindre, de 17 % des émissions de GES pour la période 2005-2020, ce qui revient à une réduction d'environ 3 % entre 1990 et 2020. Ces réductions peuvent être obtenues pour l'essentiel dans le secteur de la production d'électricité par des centrales thermiques classiques, dont une grande partie utilise actuellement le charbon (environ 50 % de la production). L'intervention industrielle consisterait soit à moderniser les installations à charbon pour en améliorer les rendements, soit à remplacer les plus inefficaces par des centrales fonctionnant au gaz. L'effort à effectuer n'est pas coûteux globalement et il sera certainement fait, peut-être un peu plus lentement que s'il y avait eu intervention législative. Le coût marginal des efforts à engager en Europe serait en revanche considérablement plus élevé (dans un rapport de 1 à 15 ou 20).
- enfin, situation conjoncturelle, les entreprises européennes produisant dans la zone euro, sont défavorisées par un euro fort.

Cette troisième période prévoit la remise en cause progressive de l'allocation gratuite des quotas d'émissions de GES : l'acquisition des quotas par les entreprises assujetties sera totalement payante pour la production d'électricité, sur le principe de l'adjudication, entraînant ainsi un surcoût de production pour les entreprises assujetties, surcoût susceptible de se répercuter auprès des entreprises consommatrices d'électricité. Les entreprises soumises au risque de fuite de carbone (notamment celles exposées à une forte concurrence internationale) recevront des quotas gratuits mais uniquement à hauteur du 1^{er} décile des performances, défini par benchmark. Cela signifie qu'elles devront acheter sur le marché primaire ou secondaire une part importante de leurs quotas pour couvrir leurs besoins. Ceci aura des conséquences importantes, particulièrement sur les industries pour lesquelles l'émission de GES est fatale et qui ne disposent pas pour

3 Brésil, Russie, Inde, Chine

l'instant de technologies permettant d'éviter ces émissions

L'Académie estime que le désir d'exemplarité de l'Europe et un surcoût carbone trop élevé qu'elle s'imposerait, dans ce contexte peut nuire à la compétitivité des industriels européens des secteurs concernés et, plus grave pour l'avenir de l'Europe, peut les conduire à délocaliser la production et même la recherche. Une décision unilatérale de l'Europe d'aller plus loin dans ses exigences environnementales ne ferait qu'aggraver la situation. L'Académie soutient avec force les craintes exprimées à ce sujet par la mission d'information sur les marchés de quotas de GES⁴. Le désir d'exemplarité de l'Europe ne doit pas être guidé seulement par la volonté de plaire à une partie de son opinion publique, mais par une vision stratégique industrielle qui place l'Europe en position concurrentielle favorable dans les décennies à venir.

Recommandations pour le renforcement de l'activité économique sur le territoire européen

La stratégie « climat » de la Communauté européenne doit générer des avantages stratégiques pour l'industrie européenne et non un handicap vis-à-vis de deux critères : l'emploi en Europe (en quantité et qualité) et la sortie de crise qui sont la principale préoccupation des citoyens dans l'Europe.

Allant au-delà de la décision des chefs d'État et de gouvernement européens présentée le 4 février 2011 de consacrer au moins la moitié de ces sommes à la recherche, **l'Académie des technologies recommande d'y consacrer la totalité des sommes recouvrées. Elle souhaite que les 150 à 200 milliards d'euros qui devraient être générés entre 2013 et 2020 par l'adjudication des quotas soient affectés, de façon coordonnée entre États membres, prioritairement à :**

- la valorisation de la recherche d'une plus grande autonomie énergétique (génération, stockage, efficacité énergétique, réseaux intelligents) afin de faire baisser les pressions stratégiques sur les matières premières.
- la recherche et à l'innovation dans tous les secteurs, au sein d'une approche systémique dont le premier objectif soit la création de situations d'excellence où l'Europe génère des avantages compétitifs et favorise les industries exportatrices leaders dans leurs domaines (ex : nucléaire, batteries, stockage gravitaire, etc.), le second des objectifs étant la localisation des emplois sur le territoire de l'Union.
- la transformation des pratiques de l'habitat résidentiel et tertiaire, y compris dans l'habitat individuel (56 % de l'habitat en France) et du transport afin de réduire les émissions de GES. Ces domaines sont créateurs d'emplois à forte valeur ajoutée et peu délocalisables, à condition que la formation et l'organisation des filières correspondantes soient considérées comme prioritaires.

Elle recommande parallèlement, la mise au point d'un système qui corrige la distorsion de concurrence provoquée par l'entrée en Europe de produits à fort contenu carbone qui n'auront pas participé à l'effort européen.

Enfin, et dans le prolongement de la recommandation précédente, l'Académie souhaite que l'Europe utilise l'exemplarité de sa démarche pour assainir le marché mondial des quotas.

⁴ Rapport d'information déposé par la mission d'information sur les marchés de quotas de GES au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, présenté à l'Assemblée Nationale le 18 juin 2010.

