

Orientations de l'Afep et du Cercle de l'Industrie
dans le cadre de leur audition par la « Mission prix carbone »
du lundi 30 mai 2016.

*

La position est exprimée selon les quatre thématiques du questionnaire transmis par la mission en amont de l'audition.

1/ Promotion de la tarification carbone dans le monde

- Les entreprises françaises soutiennent la démarche **de tarification carbone dans les différentes régions du monde**, notamment dans le cadre de l'initiative « Carbon Pricing Leadership Coalition » de la Banque Mondiale.
- Les entreprises rappellent l'importance accordée au maintien de la **compétitivité** par cette coalition mondiale et souhaitent que cet enjeu soit considéré comme essentiel par les Etats. Une attention particulière doit être consacrée à **la conception du système chinois de quotas** d'émissions de gaz à effet de serre et aux modalités de protection adoptées en faveur de son industrie.
- Elles estiment nécessaire de mettre en œuvre une « **bonne articulation** » **des systèmes de valorisation des émissions carbone** dans le monde, notamment au fil de l'actualisation des engagements nationaux en application du protocole de Paris.
- Par « bonne articulation », les entreprises entendent la nécessité d'éviter que la mise en œuvre de **différents systèmes** de valorisation du carbone **n'entraîne et n'aggrave les distorsions de concurrence**.
- Eviter ces distorsions signifie notamment que **les coûts engagés dans la réduction des émissions de CO₂ doivent progressivement s'égaliser** entre entreprises de même secteurs localisées dans des zones différentes du monde ; à défaut, des **mécanismes de rééquilibrage** doivent être prévus et mis en œuvre de façon **synchrone** aux signaux carbone.
- Les entreprises soulignent le fait que présenter **des prix carbone identiques** dans deux régions différentes du monde **ne signifie pas** qu'il y ait **nécessairement des efforts équivalents** de la part des acteurs de ces deux régions car les points de départ et d'arrivée en termes **d'intensité carbone** peuvent être **très différents, de même que les coûts associés**.
- Au-delà de la tarification carbone, **d'autres signaux de réduction des émissions de CO₂ peuvent utilement être introduits** de façon **complémentaire**, en fonction des secteurs de l'économie avec la **réglementation ou des normes**.
- Au-delà du développement de la tarification carbone dans le monde, l'intérêt à faire converger, dans les principaux pays émetteurs, les **intensités carbone** pour chaque secteur économique, **est également majeur**.
- La mise en œuvre des signaux carbone est importante mais **ne suffira pas seule** à enclencher la dynamique d'investissement sur de nouvelles solutions technologiques à bas carbone permettant de respecter l'accord de Paris, notamment pour les industries dont les progrès ne peuvent être assurés que par des ruptures technologiques et dont les cycles d'investissements sont très longs. Ces solutions devront être impulsées **par une dynamique volontariste de recherche/développement/innovation des Etats**. A cet égard, des efforts supplémentaires devraient être engagés par l'Europe dans son ensemble par comparaison aux politiques à l'œuvre aux Etats-Unis, en Chine et au Japon. **Les politiques volontaristes de contrainte carbone et de recherche et développement des solutions doivent s'équilibrer**.

2/ Mise en place d'un corridor carbone sur le marché de quotas européen

- Les industriels estiment que le système ETS doit **demeurer une pierre angulaire** de la politique européenne de lutte contre le changement climatique puisqu'il crée un « **level playing field** » **intra européen**.
- **Il convient de rappeler les objectifs initiaux de la Commission lors de la conception de la directive ETS :**
 - Le système ETS a été établi comme **un instrument fardé sur les quantités d'émissions** (les quotas sont la résultante du produit d'un critère de production et d'un facteur d'intensité CO₂ de la production) ; cette approche a été préférée à celle d'une obligation d'amélioration des intensités carbone, car elle avait l'avantage de ne pas présenter de risques du point de vue de « l'intégrité environnementale » (éviter d'augmenter les émissions par effet rebond lié à une augmentation de la production contrebalançant les progrès des intensités carbone). De ce point de vue, l'instrument **fonctionne** car les émissions ont été réduites depuis sa mise en oeuvre. Le signal prix carbone est une résultante de ce marché.
 - Par contre, la Commission envisageait que la croissance serait **continue** et donc que mécaniquement le facteur d'adaptation des industriels porterait uniquement sur **l'amélioration de leur intensité CO₂** et non du facteur production ; or, **le facteur production a joué un rôle supérieur** à celui des intensités CO₂. Les « prix de rachat de l'électricité » associés au développement des énergies renouvelables, ainsi que les objectifs en matière d'efficacité énergétique sont également représentés des signaux importants.
- **La principale question d'actualité est :** faut-il **convertir** un instrument fondé sur les *quantités* en un instrument *mêlant* objectif sur les *quantités* et objectif sur les *prix* ? Dans l'affirmative, il s'agit d'une **innovation complexe à mettre en oeuvre**.
- **Avant** d'examiner si un objectif prix devrait être apporté au sein de l'ETS afin de stimuler de nouveau les investissements, il conviendrait d'évaluer comment l'atteindre **en réduisant les quantités** de quotas disponibles et **sans affecter la compétitivité**.
- A ce titre, les entreprises rappellent que la **réserve de stabilité de marché** (MSR en anglais) doit entrer en fonctionnement dès 2019 au niveau européen, et doit **réduire significativement** le nombre de quotas disponibles sur le marché ; elles soulignent également leur proposition au titre de la révision de la directive ETS de **mettre en place des allocations dynamiques** ajustant le nombre de quotas délivrés aux industriels en fonction des variations de production afin d'éviter sur-allocations/sous-allocations manifestes.
- Si les études d'impact établies par des acteurs reconnus indiquent que la refaçon des quotas demeure néanmoins insuffisante, il serait légitime d'examiner comment construire un signal prix stimulant davantage les investissements. Dans ce contexte, l'établissement d'un **prix plancher et d'un prix plafond au niveau européen** mérite d'être examiné ; mais il convient également alors d'identifier comment **mettre en place une gouvernance du marché carbone, les dispositions de régulation mécanique formulées au sein d'une directive apparaissant peu à même de régler les problèmes efficacement au moment où ils se posent** (cf. rapport Prada et propositions de Christian de Perthuis).
- L'introduction de **règles mécaniques** dans la directive en vue d'un effet prix **risque d'apporter des réponses décalées** par rapport à la réalité du marché. Il convient d'éviter le comportement qui a prévalu jusqu'à maintenant qui a consisté à adapter l'ETS en mettant « des rustines sur des rustines » **sans se reposer la question globale de la gouvernance du marché carbone**.
- La mise en place d'un corridor (plancher et plafond) pose la question de **la légitimité du choix de ces niveaux de prix carbone** ; le calcul de seuils devrait par ailleurs être corrélé et donc ajusté en fonction de **variables macro-économiques**.
- Si les « signaux prix » renforcés peuvent être pertinents pour stimuler les investissements « bas carbone », notamment dans le secteur de la production d'électricité, **il reste néanmoins indispensable que les pouvoirs publics établissent avec les entreprises une démarche positive**, dans la perspective du

Conseil environnement du 20 juin qui va définir de grandes orientations pour la révision de la Directive ETS pour la période 2021-2030.

- Cette démarche positive devrait se fonder **sur la promotion de l'ensemble des mesures suivantes** dans le cadre la révision de la directive ETS concernant la période **2021-2030** :
 - examiner au niveau européen un **corridor carbone** et une **gouvernance carbone** appropriée ;
 - **assurer une allocation suffisante de quotas gratuits pour les meilleurs installations industrielles les plus performantes** (meilleur décile des performances) correspondant aux 50 secteurs qui seront qualifiés d'exposés aux fuites de carbone (la liste n'est pas encore publiée ; elle remplace les 170 secteurs actuels). Il s'agit de garantir à l'ensemble de ces secteurs 100 % de quotas gratuits et non pas une mesure dite de « tiered approach » différenciant entre les secteurs exposés différents niveaux d'allocation (100 %, 75 %, 50 %...). Cela serait possible notamment par un transfert de 5 % des quotas du compartiment des « enchères » vers le compartiment « industrie » (les quotas seraient distribués à 52% pour les enchères et à 48 % pour l'industrie).
 - **mettre en place des allocations dynamiques**, ajustant les quotas délivrés sur la base des intensités carbone les meilleurs du secteur et des niveaux de production les plus récents – à la hausse ou à la baisse - de façon glissante, au lieu d'un niveau de production fixe ;
 - **réviser l'ensemble des « benchmarks »** relatifs aux meilleures intensités carbone des secteurs industriels, en identifiant **les potentiels de progrès mobilisables**, de façon transparente avec l'ensemble des experts (industriels, Commission, autres experts reconnus) plutôt qu'en mettant en place un « rabot » uniforme de – 1 % pour tous les secteurs ;
 - assurer une meilleure **compensation des surcoûts du carbone dans les prix de l'électricité** pour les secteurs électro-intensifs les plus performants car à ce stade, les pratiques sont très différentes d'un Etat membre à l'autre et l'Allemagne est l'Etat le plus « aidant » ; une **harmonisation des niveaux d'aide** entre Etats membres apparaît indispensable.
 - Réinvestir davantage **les revenus des enchères** en faveur des technologies « bas carbone », notamment pour les processus industriels soumis à la directive ETS.

3/ Secteur diffus au niveau européen

- L'Afep/Cercle ont soutenu l'initiative de la France prévoyant une **composante carbone dans le cadre de la révision de la directive sur la taxation** des consommations d'énergie car **elle ne se superposait pas au système ETS** ; l'accord était conditionné également au fait que les mesures fiscales nouvelles sur le carbone devraient s'effectuer dans les Etats membres et notamment en France a minima à « **iso-fiscalité** ».
- Malheureusement, cette initiative s'est heurtée à **l'opposition ferme** du Royaume Uni, de l'Allemagne et de l'Espagne.
- Si la France réussit à relancer ce débat au niveau européen, l'Afep/Cercle **soutiendront cette démarche** qui permet un meilleur « **level playing field** » intra européen pour le secteur diffus (hors ETS).
- **A défaut de consensus** pour relancer cette révision, **d'autres outils tels que les normes** pourraient être mis en œuvre pour le secteur diffus au niveau européen.
- Plus globalement, il apparaît essentiel de renseigner régulièrement les **potentiels de progrès des secteurs « non-ETS »**, et pas uniquement des secteurs « ETS » afin de diriger les flux d'investissements vers les réductions présentant le meilleur rapport coût/efficacité. A ce stade, la répartition des efforts proposée par la Commission européenne (-43% de réduction d'émissions pour ETS entre 2005 et 2030 et – 30 % pour non ETS sur la même période) **n'apparaît pas avoir fait l'objet d'un examen critique suffisant** dans le cadre des discussions au Conseil.

4/ Tarification du carbone en France

- L'Afep/le Cercle de l'Industrie estiment qu'une tarification **unilatérale** française de l'électricité carbonée **s'oppose à la logique d'un « level playing field » européen**. Elle aurait un impact défavorable sur la compétitivité des entreprises localisées en France.
- Qui plus est, le manque d'articulation d'une telle mesure avec la directive ETS conduirait à une **inefficacité pour réduire les émissions** : les quotas libérés en raison d'une moindre consommation d'électricité carbonée en France **seraient rachetés par d'autres acteurs** afin de couvrir leurs émissions de CO₂. Comme il n'y aurait pas d'annulation de quotas, **les émissions de CO₂ au global ne seraient pas réduites**.
- Une telle démarche pourrait être envisagée **d'un point de vue tactique** afin de stimuler le débat en faveur d'un signal prix dans le cadre de la directive ETS, ce qui serait bien entendu plus adapté. Mais alors, le mécanisme français devrait être retiré en cas d'intégration d'un effet prix dans la directive ETS.
- Si la mesure française devait être mise en œuvre début 2017 en France et/ou maintenue après malgré une évolution au niveau européen, il serait impératif de prévoir **des compensations pour les industriels à appliquer au même moment** que la mise en place de cette taxe (pas d'action décalée dans le temps). La **cogénération** devrait rester hors champ.
- D'un point de vue pratique, il convient de noter que **le rendement de la taxe serait limité** avec une perspective certaine d'érosion de la base fiscale.
- Compte tenu du nombre restreint de centrales à charbon concernées en France, il serait préférable d'examiner la possibilité d'adopter des **mesures réglementaires plus restrictives sur les valeurs limites d'émissions de ces centrales**, sur la base de l'article 187 de la loi de transition énergétique modifiant l'article L. 311-5 du code de l'énergie.
- En conclusion, les entreprises considèrent que **l'annonce** de cette mesure nationale n'a de sens que si elle **stimule le débat européen** et que si sa mise en œuvre *s'avère in fine* inutile, après prise en compte d'un corridor carbone dans la révision de la directive ETS.

*

ANNEXE

Observations concernant l'étude OCDE de 2015 sur les « Effective carbon rates on energy »

et la publication de M. Christian de Perthuis (Débats et politiques)

intitulée « Pourquoi l'Europe a besoin d'une banque centrale du carbone ? »

*

Etude OCDE

Elle s'intéresse aux « ECR », soit les « effective carbon rates » (= taxe carbone + taxes sur l'énergie + prix des émissions sur les marchés d'enchère) dans 41 pays, OCDE et grands émergents, représentant 80 % des émissions de CO₂. Il en ressort que 60 % des émissions sont soumises à un ECR nul, 30 % entre 0 et 30€/t et seulement 10 % au-dessus de 30€/t. Bien que non justifié dans la note, c'est bien le seuil de 30€/t qui fait référence, l'OCDE indiquant qu'il s'agit là d'une estimation « basse » du coût lié à une émission d'une tonne de CO₂. Une décomposition par secteurs « road » et « non road » est également disponible, le deuxième affichant des ratios encore plus faibles que la moyenne (seulement 4 % ont des ECR > 30€/t).

Publication « Banque centrale du carbone »

Sur la question de la « banque centrale du carbone », l'analyse indique que le prix du carbone serait ici l'équivalent du taux d'intérêt. L'argument d'indépendance est également important du point de vue de la régulation et donc du fonctionnement du marché. L'auteur est sceptique sur les prix plafond et plancher : en faisant la comparaison avec le serpent monétaire européen, il rappelle que « *au lieu de limiter les fluctuations de prix, les bornes risquent d'attiser la spéculation en lui fixant des seuils prédéterminés* ». Deuxième problème : « *qui et par rapport à quels critères va définir le bon corridor de prix du carbone* » ? Un point important est également mentionné : à l'instar d'une banque centrale classique, qui cherche à « ancrer les anticipations » des agents économiques en termes d'inflation, le rôle de cette nouvelle instance serait de « *s'assurer qu'un mouvement (de forte baisse du prix) ne modifie pas l'anticipation des industriels et leurs programmes d'investissement bas carbone* ». Ainsi, une baisse (y compris forte) du prix pourrait intervenir si le contexte conjoncturel le justifiait : le tout serait que celle-ci ne se transmette pas aux anticipations de long terme.

Pour mémoire :

Le discours de M. Carney, gouverneur de la Bank of England, sur l'avis d'un banquier central en matière de transition énergétique.

<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/speeches/2015/844.aspx#1>