

CONFRONTATIONS EUROPE

15 ans de marché carbone : La fixation du plafond : mettez-moi une contrainte ! (1/3)

Christian de Perthuis



AUTEUR

Christian de Perthuis,
Professeur à l'Université de
Paris Dauphine-PSL, revient
pour Confrontations Europe
et ID4D (Agence Française
du Développement) sur les
15 ans du marché carbone.

L'Union européenne (UE) a introduit en 2005 le système d'échange de quotas d'émission(1) plus communément appelé « marché carbone ».

Sur un tel marché, la fixation du plafond est la décision la plus cruciale : elle conditionne le degré de contrainte qui pèse sur les acteurs, et, partant, la plus ou moins grande rareté qui fera monter ou baisser le prix. Pour mieux comprendre son fonctionnement, il convient d'examiner comment a été prise cette décision depuis son lancement.

Un système de rationnement avec flexibilité

Fondamentalement, un système d'échange de quotas est un mécanisme de rationnement avec flexibilité : on plafonne les émissions de CO2 concernées ; puis on introduit de la souplesse en autorisant les échanges de droits à émettre. D'où l'expression « cap & trade » souvent utilisée par les économistes. Le prix du quota en résultant incite simultanément les producteurs et les consommateurs à se détourner des énergies fossiles.

Durant ses quinze premières années d'existence, le marché carbone européen a connu nombre de vicissitudes. Souvent

décrié, il a résisté à de multiples chocs : la grande récession de 2008-2009, les attaques de cybercriminels, la crise de l'Euro, les manœuvres dilatoires des lobbies pour échapper aux contraintes, le Brexit... Beaucoup s'interrogent sur sa capacité à réduire effectivement les émissions.

La crise sanitaire a pourtant révélé combien le rationnement pouvait être efficace en la matière. Pour lutter contre la circulation du covid, les gouvernements ont utilisé l'arme du confinement. Au plan économique, le confinement a rationné le travail côté offre et les achats des consommateurs côté demande. Ce double rationnement a mis à l'arrêt l'économie et provoqué un recul des émissions de CO2 (2) comme nul autre événement auparavant.

Le rationnement fonctionnerait dans un cas et pas dans l'autre ? L'analyse rétrospective conduit à un diagnostic différent : depuis 2005, le marché carbone européen ne délivre pas les résultats attendus car le rationnement est bridé par la distribution excessive de quotas d'émission.

Un mal récurrent

Lors de la phase de test du marché (2005-2007), la fixation du plafond a été réalisée de façon décentralisée, chaque État membre disposant d'une large autonomie et d'une information limitée sur les quantités émises par les installations couvertes. Le résultat ne s'est pas fait attendre : les États ont pour la plupart servi généreusement leurs industriels. Beaucoup trop de quotas ont été distribués. Leur prix a rapidement tendu vers zéro.

On aurait pu penser qu'il s'agissait là d'un péché de jeunesse. L'analyse des phases suivantes du marché montre que le mal était plus profond. Le marché ne s'est jamais véritablement remis de cette malédiction initiale. Dans une synthèse (3)éclairante, Philippe Quirion, nous rappelle qu'un tel dysfonctionnement a souvent été observé dans le monde. Un peu partout, les gouvernements semblent agir comme le personnage de la caricature de Greg Perry : lors de l'introduction du système d'échange de quotas, ils s'affolent plus de la souris prix du carbone qui pourrait trop vite se renchérir que du monstre réchauffement climatique qui va

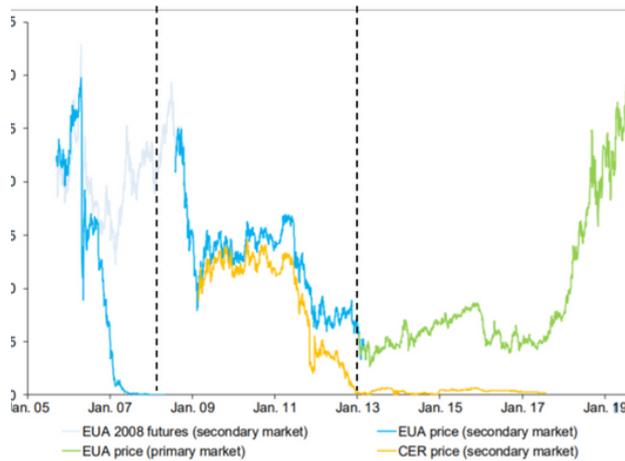
les dévorer ! Et tel un virus dans l'organisme, une fois la mal introduit, il est bien difficile à déloger.

Beaucoup d'encre a coulé pour expliquer le déséquilibre récurrent entre offre et demande sur le marché européen du carbone et la faiblesse des prix en résultant. La racine du mal est pourtant assez simple à identifier. Depuis le démarrage du marché, le niveau du plafond est fixé en fonction des objectifs climatiques de l'Union Européenne, concernant la totalité des émissions de gaz à effet de serre. Malgré les apparences et les discours auto-justificateurs, ces objectifs n'ont en réalité jamais été réellement contraignants.

Les objectifs climatiques de l'UE : pas si contraignants !

La seconde phase du marché carbone (2008-2012) se superposait avec la période de conformité du protocole de Kyoto. Le plafond d'émission a donc été fixé pour faciliter l'atteinte des objectifs du protocole : -8% pour l'ensemble des émissions de l'UE relativement à 1990. En lui-même, cet objectif était peu contraignant, l'UE ayant atteint son pic d'émission en 1980. Avec la

possibilité d'utiliser des crédits de compensation au titre des mécanismes de projet, la contrainte devenait très « soft ». C'est très exactement ce qui est apparu sur le système d'échange des quotas avec la possibilité donnée aux installations d'utiliser ces crédits pour leur conformité. Résultat : le prix du quota était tombé à 6 € la tonne fin 2012 sur un marché durablement sur-alloué.



Price trends for allowances and certified emission reductions (2005-2019)
Source: European Environment Agency, Eionet Report, Dec 2020

Le plafond de la troisième phase du marché (2013-2020) a été directement fixé au niveau de l'Union Européenne, en référence à l'objectif du « Paquet énergie-climat » adopté en décembre 2008 : une réduction de 20% des émissions en 2020, relativement à 1990. Un objectif contraignant ? Jetons juste un œil à la courbe d'émission de l'Union européenne. L'objectif a été atteint en 2013, dès la première année de la période: pas besoin

du système de quotas pour l'atteindre en 2020 !

Au moment de l'établissement des règles fixant le plafond pour la quatrième phase (2021-2030), l'objectif européen, déposé aux Nations Unies dans le cadre de l'Accord de Paris, était une baisse de 40% en 2030 relativement à 1990, correspondant à un recul de 43% sur 2005 pour les émissions assujetties aux quotas. Ici encore, l'objectif était fort peu contraignant : d'après le dernier rapport du réseau d'observation de l'Agence environnementale EU, il a été virtuellement atteint fin 2020 pour la partie sous quota du fait du COVID-19 ! À nouveau, on allait tout droit vers une quatrième phase dépourvue de réelle contrainte.

Ce qui peut changer d'ici 2030

Les élections européennes de mai 2019, le « verdissement » des instances EU en résultant, le catalyseur de la pandémie ont changé la donne. Au terme d'un processus compliqué, le Conseil Européen a rehaussé en décembre 2020 l'objectif climatique à 55% de baisse, minimum. Ce chiffre est la nouvelle contribution de l'UE déposé aux Nations-Unies dans la

perspective de la prochaine COP de Glasgow (novembre 2021).

Cette marche d'escalier est susceptible de redynamiser l'instrument des quotas si le plafond de la quatrième période est ajusté en conséquence. Parmi les propositions sur la table, la Commission pourrait s'inspirer de celle de l'organisation Carbon Market Watch (6): passer d'un rythme annuel de réduction du plafond de 2,2 % à environ 6% à partir de 2023, ou le ramener à un peu plus de 3% après avoir purgé le système par une baisse de 25 % du plafond en 2023.

À court terme, les anticipations des acteurs du marché ont fait remonter le prix du quota au-dessus de 40 €/t au premier trimestre. Mais tout le monde a en tête les yo-yo passés de ce prix. Pour plus de sécurité, il serait prudent d'accompagner le resserrement du plafond d'une réforme de la gouvernance du marché.

Une autorité indépendante, sur le modèle d'une banque centrale qui dispose du pouvoir souverain d'injecter ou de retirer de la monnaie, pourrait se substituer à la Commission pour le pilotage du marché. Pour s'assurer que les

projets d'investissement incorporent le bon signal prix, il conviendrait de déléguer à cette autorité le pouvoir d'injecter ou de retirer les quotas en circulation en fonction d'une trajectoire de prix du quota connue à l'avance.

Dans l'étude (7) sur 15 ans de marché carbone, nous proposons un prix plancher passant de 45 €/t en 2023 à 100 €/t en 2030 qui nous semble compatible avec l'objectif climatique de l'UE pour 2030. Mais de multiples événements peuvent changer la donne d'ici 2030. Ne serait-ce que les prix relatifs des énergies que les économistes ne savent pas prévoir ! C'est pourquoi on a réellement besoin de cette autorité indépendante pour faire face aux imprévus qui ne manqueront pas de surgir d'ici 2030.

Christian de Perthuis

Sitographie :

(1)https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/docs/ets_handbook_en.pdf

(2)<https://theconversation.com/avec-le-covid-19-une-decruce-historique-des-emissions-mondiales-de-co-est-amorcee-133975>

(3)<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wcc.705>

(4)<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410&from=EN>

(5)<https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-cme/products/etc-cme-reports/etc-cme-report-3-2020-trends-and-projections-in-the-eu-ets-in-2020>

(6)<https://theconversation.com/avec-le-covid-19-une-decruce-historique-des-emissions-mondiales-de-co-est-amorcee-133975>

(7)<https://confrontations.org/pdeweverconfrontations-org/15-ans-de-marche-carbone-six-lecons-pour-renforcer-le-systeme/>

CONFRONTATIONS EUROPE



Confrontations - Paris
29 avenue de Villiers
75017 Paris

Confrontations - Bruxelles
Rue du Luxembourg 19
1000 Bruxelles



communication@confrontations.org



<https://confrontations.org>



[@confrontations](https://twitter.com/confrontations)



[@ConfrontationsEurope](https://www.linkedin.com/company/confrontations-europe)