
INTERVENTIONS SUR LE SYSTEME ETS

POSITION DU SECTEUR ELECTRIQUE

RESUME

CONSTAT

En premier lieu, **l'UFE considère que le marché européen de quotas constitue un mécanisme efficace pour accompagner les réductions des émissions de CO2 dans les secteurs industriels et faciliter la transition vers une économie bas carbone au moindre coût.** Toutefois, pour le secteur électrique, la visibilité sur l'objectif de réduction des émissions ciblé à long terme est essentielle. Or, aujourd'hui, le prix du carbone révélé par le système ETS est bas, ce qui ne lui permet pas de délivrer aux acteurs le signal nécessaire pour anticiper leurs investissements vers des technologies sobres en carbone.

Selon l'UFE, ceci s'explique par plusieurs facteurs:

- **Des incertitudes sur les objectifs de réduction à moyen et long terme** et la mise en doute de la pérennité même du système au-delà de la phase 3 (post-2020) ;
- **Une absence de cohérence et des coordination entre les objectifs et l'articulation des différentes politiques publiques en matière d'énergie et de changement climatique**, qui ne sont pourtant pas indépendantes les unes des autres ;
- **La rigidité des règles de fonctionnement** du dispositif ETS

Dans ces conditions, il est fort à craindre de voir se multiplier les initiatives individuelles et unilatérales de certains Etats souhaitant corriger le système, voire qu'apparaisse une remise en cause du dispositif lui-même, ce qui n'est pas souhaitable.

Il apparaît donc nécessaire pour l'UFE de trouver au plus vite des solutions pour renforcer le dispositif.

PREREQUIS

Pour l'UFE il est essentiel, avant de se positionner sur l'une ou l'autre option, ou sur une combinaison de ces propositions, d'évaluer leurs impacts sur le marché ainsi que sur le signal prix carbone, et plus globalement leurs impacts au regard des objectifs assignés au système. Il est également nécessaire d'évaluer l'impact potentiel sur les prix de l'électricité au niveau européen, des différentes actions étudiées, tant sur le marché de gros que pour le consommateur final.

L'UFE insiste également sur le besoin de cohérence et de coordination des politiques en matière de changement climatique et d'énergie (Efficacité Energétique, Energies Renouvelables...), en particulier sur la nécessité de quantifier les volumes d'émissions de CO2 évitées attendues et résultant de la mise en place ces politiques.

Par ailleurs, avoir un système harmonisé au niveau européen est un élément indispensable de la liquidité du marché et de son bon fonctionnement.

Enfin, quelles que soient les options d'intervention retenues, il est indispensable qu'elles aient un caractère prévisible. Toute intervention arbitraire fragiliserait la confiance dans le mécanisme, soupçonné de pouvoir être remis en cause à n'importe quel moment par les pouvoirs publics.

PRECONISATIONS

Les solutions à mettre en œuvre pourraient consister en un bouquet de mesures complémentaires et cohérentes, qui seraient mises en place à des échéances différentes en fonction de leur facilité / rapidité de validation et de déploiement :

1. *Mesure de moyen terme, nécessitant une initiation rapide : Fixation d'un objectif contraignant sur la phase 4 du mécanisme ETS*

L'UFE est favorable à la fixation, le plus rapidement possible, d'un objectif de réduction cible sur la phase 4, en ligne avec les objectifs plus longs termes à 2050. Afin d'éviter des marches d'évolution trop conséquentes il sera toutefois nécessaire de veiller à lisser l'accroissement de l'objectif sur les points intermédiaires.

Une telle mesure permettrait de procurer la visibilité nécessaire aux cycles d'investissements du secteur et ainsi de limiter les « chocs » dus aux anticipations des acteurs.

2. *Mesures d'ajustement ponctuel, rapidement opérationnelles*

L'UFE considère que **si un ajustement ponctuel des quantités de quotas devait être adopté** ainsi que la Commission ITRE du Parlement européen l'a proposé, **celui-ci devra faire l'objet d'une étude d'impact.** D'autre part la décision d'une telle intervention est étroitement liée à la fixation d'une trajectoire de long terme et doit être accompagnée d'une réflexion plus globale sur les modalités structurelles d'ajustement des quantités de quotas.

3. *Mesure s'inscrivant dans la vision cible à long terme, nécessitant des décisions politiques fortes : Entité indépendante européenne de supervision*

L'UFE a pleinement conscience que la mise en œuvre d'une entité de supervision européenne nécessiterait des décisions politiques fortes, des négociations longues et complexes. C'est pourquoi cette proposition doit être envisagée comme une solution à moyen terme.

Toutefois l'UFE propose, pour rendre au système la crédibilité qui lui fait actuellement défaut, de lancer dès à présent **une réflexion au niveau européen sur une évolution de la régulation et de la surveillance du marché ETS, ainsi que l'institutionnalisation d'un mécanisme d'ajustement de l'offre.**

Les producteurs d'électricité figurent parmi les opérateurs les plus contraints à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre. A partir de 2013, ils seront les seuls à devoir acheter aux enchères 100% de leurs quotas de CO₂. Le fonctionnement du marché ETS et sa capacité à délivrer le bon signal prix constituent donc un enjeu majeur auquel les électriciens sont particulièrement attentifs.

Pour l'UFE, le marché européen de quotas constitue un mécanisme efficace pour accompagner les réductions des émissions de CO₂ dans les secteurs industriels et faciliter la transition vers une économie bas carbone au moindre coût.

Il permet d'envoyer un signal économique impactant à la fois l'utilisation des moyens de production existants et les décisions d'investissements futurs.

Pour atteindre ces objectifs le mécanisme ETS doit d'une part offrir un niveau suffisant d'incitation pour investir dans des actifs peu ou pas carbonés ; et d'autre part assurer cette incitation dans la durée, car les investissements dans le secteur électrique relèvent plus particulièrement de choix de long terme. En effet, le déclassement et le renouvellement massifs des centrales européennes devant s'opérer à l'horizon 2030, les décisions qui seront prises dans les années à venir conditionneront pour plusieurs décennies la structure du parc européen.

Pour le secteur électrique, la visibilité sur l'objectif de réduction des émissions ciblé à long terme est donc essentielle.

Or aujourd'hui le prix du carbone révélé par le système ETS est bas, ce qui ne lui permet pas de délivrer aux acteurs le signal nécessaire pour anticiper leurs investissements vers des technologies sobres en carbone.

Si ce niveau peut s'expliquer par les actions de réduction d'émissions mises en place et par le ralentissement de l'économie dû à la crise, il semble néanmoins qu'il reflète aussi plus globalement une perte de confiance de la part des acteurs dans l'efficacité même du dispositif.

Selon l'UFE ceci s'explique par plusieurs facteurs détaillés ci-après :

Des incertitudes sur les objectifs de réduction à moyen et long terme et la mise en doute de la pérennité même du système au-delà de la phase 3 (post-2020)

Les acteurs constatent qu'il n'existe pas de visibilité sur les objectifs de réduction d'émission post 2020 : Si le 1^{er} engagement du paquet climat se traduit par un objectif de réduction de -21 % des émissions de CO₂ des secteurs sous ETS en 2020 par rapport à l'année 2005, il n'y a pas d'objectif visible au-delà. La directive EU ETS prévoit bien que le nombre de quotas du marché continuera de décliner de 1,74 % par an au-delà de 2020 ce qui équivaldrait à un objectif pour le secteur EUETS de -38% en 2030 par rapport à 2005, mais celui-ci n'est pas clairement articulé, ni affiché.

Plus récemment, la Commission a donné une *orientation* en décembre 2011 dans sa « feuille de

route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 » sur une réduction des émissions pour le secteur EUETS entre -43 et -48% en 2030 par rapport à 2005.

Enfin les incertitudes politiques des États membres de l'UE de s'engager sur des objectifs climatiques ambitieux (notamment dans le cadre des négociations climatiques internationales) viennent également troubler la visibilité des acteurs sur la pérennité du mécanisme.

Une absence de cohérence entre les objectifs et l'articulation des différentes politiques publiques en matière d'énergie et de changement climatique

Si aujourd'hui la lutte contre le changement climatique est considérée comme une priorité dans tous les textes de l'UE, cela ne se traduit pas forcément par une déclinaison adéquate dans le Paquet Energie Climat adopté fin 2008, qui poursuit plusieurs objectifs qui ne sont pas indépendants les uns des autres : réduire de 20% les émissions de GES d'ici 2020 par rapport à 1990 ; augmenter de 20% l'efficacité énergétique d'ici 2020; atteindre une proportion de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020.

Ainsi, les politiques de soutien mises en place dans les Etats membres pour atteindre les objectifs en matière d'ENR et d'efficacité énergétique entraînent une réduction des émissions de CO2 et donc de la demande de quotas ; celle-ci impacte le prix du CO2 à la baisse et affaiblit la crédibilité du marché en tant que signal à l'investissement décarboné. Or pour l'UFE le « signal prix du carbone » devrait au contraire refléter la priorité que l'on souhaite donner au changement climatique en affichant un prix du CO2 permettant de justifier les investissements dans des actifs peu carbonés.

La rigidité des règles de fonctionnement du dispositif ETS

Structurellement, le marché ETS repose sur une offre de quotas déterminée au préalable et qui demeure fixe sur l'ensemble de la période (pour la phase 3, jusqu'en 2020). En revanche, la demande varie plus rapidement et en fonction de plusieurs facteurs (les objectifs de réduction des émissions de CO2 assignés par voie réglementaire, les autres politiques publiques présentant des interactions avec la réduction des émissions de CO2, l'environnement macro-économique -par exemple la crise économique).

Dans ces conditions, il est fort à craindre de voir se multiplier les initiatives individuelles et unilatérales de certains Etats souhaitant corriger le système, voire qu'apparaisse une remise en cause du dispositif lui-même, ce qui n'est pas souhaitable.

Il apparaît donc nécessaire pour l'UFE de trouver au plus vite des solutions pour renforcer le dispositif.

Différentes options sont aujourd'hui évoquées dans différentes enceintes.

Pour l'UFE il est essentiel, **avant de se positionner sur l'une ou l'autre option**, ou sur une combinaison de ces propositions, **d'évaluer leurs impacts sur le marché ainsi que sur le signal prix, et plus globalement leurs impacts au regard des objectifs assignés au système.**

Il est également nécessaire **d'évaluer l'impact potentiel sur les prix de l'électricité au niveau européen, des différentes actions étudiées, tant sur le marché de gros que pour le consommateur final.**

En effet l'UFE insiste, sur le besoin de cohérence et de coordination des politiques en matière de changement climatique et d'énergie (Efficacité Energétique, Energies Renouvelables...), en particulier sur la nécessité de quantifier les volumes d'émissions de CO2 évitées attendues et résultant de la mise en place ces politiques.

Par ailleurs, avoir **un système harmonisé au niveau européen** est un élément indispensable de la liquidité du marché et de son bon fonctionnement.

Enfin, quelles que soient les options d'intervention retenues, **il est indispensable qu'elles aient un caractère prévisible.** Toute intervention arbitraire fragiliserait la confiance dans le mécanisme, soupçonné de pouvoir être remis en cause à n'importe quel moment par les pouvoirs publics.

PRECONISATIONS DE L'UFE

L'UFE considère que toutes les mesures qui pourront être prises doivent s'inscrire dans la vision cible du cadre et du fonctionnement du système ETS à long terme. En effet, l'articulation court terme / long terme des objectifs et des modalités de mise en conformité avec ces objectifs est essentielle au bon fonctionnement du marché ETS.

De ce fait, les solutions à mettre en œuvre pourraient consister en un bouquet de mesures complémentaires et cohérentes, qui seraient mises en place à des échéances différentes en fonction de leur facilité / rapidité de validation et de déploiement.

1. Mesure de moyen terme, nécessitant une initiation rapide : Fixation d'un objectif contraignant sur la phase 4 du mécanisme ETS

Il est indispensable pour les acteurs énergétiques, dont les cycles d'investissement sont longs, d'avoir un signal prix compatible avec ces horizons.

Une meilleure visibilité sur les composantes « maîtrisables » de la formation du prix du CO2 est un impératif économique pour une politique cherchant à induire une trajectoire d'évolution des technologies et plus particulièrement du mix de production d'électricité compatible avec des objectifs de réduction d'émissions à moyen et long termes.

Le manque de signal d'anticipation fait courir le risque de rendre une réduction plus importante après 2020, beaucoup plus coûteuse.

Un taux d'effort post 2020 visible

L'article 9 de la directive ETS (2009 / 29) prévoit que « la quantité de quotas délivrée chaque année pour l'ensemble de la Communauté à compter de 2013 diminue de manière linéaire à partir du milieu de la période 2008-2012. Cette quantité diminue d'un facteur linéaire de 1,74 % par rapport au total annuel moyen de quotas délivré par les États membres conformément aux décisions de la Commission relatives à leurs plans nationaux d'allocation de quotas pour la période 2008-2012. » La directive envisage également que « la Commission réexamine le facteur linéaire et présente une proposition, le cas échéant, au Parlement et au Conseil à compter de 2020 en vue de l'adoption d'une décision d'ici à 2025.»

Or, si ce taux de -1,74% de réduction annuelle du volume des quotas d'émissions figure bien dans la Directive - et que celui-ci s'appliquera effectivement après 2020-, l'objectif de -38% d'effort qu'il représente à l'horizon 2030 par rapport à 2005 n'est pas affirmé, ni entendu.

De même, la « Roadmap 2050 », publiée par la Commission Européenne en décembre 2011, a défini des trajectoires et orientations de réduction des émissions de gaz à effet de serre à long terme : en particulier, le point de passage 2030 pour les secteurs ETS correspondrait à une réduction entre -43 % à -48 % en 2030 par rapport à 2005, objectif qui serait donc plus contraignant que les objectifs implicites prévus dans la directive ETS.

La formulation d'un objectif contraignant pour la phase 4, ainsi qu'une trajectoire lisible pour y parvenir et des orientations claires de réduction à 2040 et 2050 va favoriser l'émergence d'un signal prix permettant les investissements de long terme dans les technologies bas carbone.

L'UFE est donc favorable à la fixation, le plus rapidement possible, d'un objectif de réduction cible sur la phase 4, en ligne avec les objectifs plus longs termes à 2050. Afin d'éviter des marches d'évolution trop conséquentes il sera toutefois nécessaire de veiller à lisser l'accroissement de l'objectif sur les points intermédiaires.

Une telle mesure permettrait de procurer la visibilité nécessaire aux cycles d'investissements du secteur et ainsi de limiter les « chocs » dus aux anticipations des acteurs.

2. Mesures d'ajustement ponctuel, rapidement opérationnelles

En complément et en cohérence avec la fixation d'un objectif post-2020 plus ambitieux pour compenser l'offre excédentaire de quotas, l'UFE considère qu'un mécanisme ponctuel et transitoire d'ajustement doit être envisagé et analysé en termes d'impacts, pour une mise en œuvre à court terme.

Ce mécanisme, dans le prolongement de la construction du dispositif ETS (instrument de quantité) et de l'asymétrie entre l'offre et la demande (cf. supra) devra viser à agir sur l'offre globale de quotas disponibles sur le marché (et non pas sur le prix du quota). En tout état de cause, le recours à un tel

instrument, si il est décidé, devra faire l'objet d'une décision coordonnée au niveau communautaire, et de procédures de mises en œuvre harmonisées et objectives.

Parmi les mesures susceptibles d'accentuer la rareté des quotas à court terme (revue de l'objectif 2020, « set aside »....) un retrait de quotas sur les volumes mis aux enchères en phase 3 doit être étudié plus particulièrement.

Le 28 février dernier, la commission ITRE du Parlement Européen a adopté sa position sur la proposition de directive efficacité énergétique (EE), et a approuvé en particulier une disposition à l'article 19, préconisant que la Commission devra proposer un rapport d'impact de la directive efficacité énergétique sur le mécanisme ETS. En fonction de ces conclusions, elle proposera une modification du règlement « Enchères » afin de « *mettre en œuvre les mesures appropriées qui peuvent comprendre une mise en retrait (Set Aside) du montant nécessaire de quotas* ».

Cette mesure présenterait l'avantage de pouvoir être mise en œuvre rapidement, à travers le véhicule directive efficacité énergétique et permettrait de recréer ponctuellement et à court terme une rareté de l'offre dans le marché du carbone (-1,1 milliard de quotas).

Cependant, plusieurs interprétations des modalités concrètes de mise en œuvre de ce « set aside » sont encore possibles et nécessiteraient d'être clarifiées rapidement :

- Limitation du volume mis aux enchères en début de période puis réinjection en fin de période.

Les modélisations de l'impact de ces différentes variantes du set aside sur le prix du quota, qui ont pu être menées, ont démontré des effets plus ou moins importants en termes de soutien du prix du CO₂. En effet, à titre d'illustration, il s'avère qu'un retrait de quotas qui seraient réinjectés en fin de 3^{ème} période aurait un impact immédiat sur le prix mais la remise sur le marché de ces quotas vers 2017 conduirait à une valorisation nulle du quota sur 2018-2020.

- Limitation du volume mis aux enchères en début de période puis réinjection sur la période suivante en cohérence avec l'objectif de phase 4

Un retrait lissé de quotas sur la phase 3 et réinjectés sur la période suivante pourrait, selon les premières analyses à approfondir, contribuer à rétablir des niveaux de prix et des incitations à long terme constituant pour le secteur électrique un enjeu fondamental du système ETS.

Cependant, le volume de quotas à réintégrer post 2020 devra être fixé en amont et en conformité avec la fixation de l'objectif à 2030 afin de donner une cohérence globale à l'adoption des différentes mesures.

- Limitation du volume mis aux enchères et annulation immédiate des quotas retirés

Cette mesure peut sembler efficace. Toutefois l'absence de corrélation avec la fixation d'un objectif sur le long terme n'assure pas la visibilité souhaitée par les acteurs.

Ainsi l'UFE considère que si un ajustement ponctuel des quantités de quotas devrait être adopté ainsi que la Commission ITRE du Parlement européen l'a proposé, celui-ci devra faire l'objet d'une étude d'impact, afin de qualifier précisément les modalités opérationnelles et quantifier ses éventuelles conséquences au regard des objectifs attendus du marché ETS.

D'autre part la décision d'une telle intervention est étroitement liée à la fixation d'une trajectoire de long terme et ne doit être considérée que comme une mesure complémentaire d'urgence afin d'assurer la pérennité du système ETS.

Enfin une telle action doit être accompagnée d'une réflexion plus globale sur les modalités structurelles d'ajustement des quantités de quotas, pour pallier aux limites intrinsèques de la construction du mécanisme ETS (cf. infra).

3. Mesure s'inscrivant dans la vision cible à long terme, nécessitant des décisions politiques fortes : Entité indépendante européenne de supervision

La mise en place d'une entité indépendante de supervision, établie au niveau européen (du type banque centrale du carbone) aurait pour objectif de rétablir la confiance dans le système ETS, en assurant la bonne coordination européenne dans la mise en œuvre des politiques publiques en matière de changement climatique, en favorisant la transparence du marché de quotas et enfin en exerçant la mission de surveillance du marché.

La compétence de fixation des objectifs quantitatifs de réduction des émissions de CO₂ serait maintenue dans le périmètre d'action des Etats et gouvernements.

Ainsi, le mandat de cette entité indépendante serait de s'assurer, à travers des possibilités d'ajustements de l'offre de quotas, que le marché délivre un prix du carbone qui reflète l'évolution des conditions de marché de court terme et envoie simultanément le bon signal pour les investissements de long terme. Par ailleurs, elle aurait la mission d'assurer la centralisation des informations (transactions, prix, émissions réelles...) et de veiller par leur diffusion aux participants à la transparence du marché.

L'UFE a pleinement conscience que la mise en œuvre d'une entité de supervision européenne nécessiterait des décisions politiques fortes, des négociations longues et complexes. C'est pourquoi cette proposition doit être envisagée comme une solution à moyen terme.

Toutefois l'UFE propose, pour rendre au système la crédibilité qui lui fait actuellement défaut, de lancer dès à présent une réflexion au niveau européen sur une évolution de la régulation et de la surveillance du marché ETS, ainsi que l'institutionnalisation d'un mécanisme d'ajustement de l'offre.